



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Ley de comunicación en Ecuador: Estado, sociedad civil y mercado

Autores (en el caso de tesis y directores):

Federico Tomich

Santiago Gándara, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



“Ley de Comunicación en Ecuador: Estado, sociedad civil y mercado”

TESINA DE GRADO PARA LICENCIATURA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

AUTOR: TOMICH, Federico
DNI: 34.476.057
MAIL: federico.tomich@gmail.com

TUTOR: GÁNDARA, Santiago

FECHA DE ENTREGA: febrero de 2018

Capítulo 1. Introducción

En la última década, tras la crisis económica y política de lo que se conoce como “modelo neoliberal”, gobiernos latinoamericanos de distinto signo ideológico han tomado en sus manos una agenda de regulación de los medios, del ejercicio del derecho a la comunicación, y de las actividades ligadas a las industrias culturales. En particular, las acciones emprendidas desde los gobiernos llamados “progresistas”, “pos neoliberales”, “neo populistas”, “nacional-populares” o “socialistas del siglo XXI”, han reabierto el debate en torno a estas cuestiones con mucha más profundidad que en otros países de la región. En 2004, Venezuela inauguró esta tendencia con la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión. Luego siguió la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (2009), la Ley de Telecomunicaciones en Bolivia (2011), la Ley Orgánica de Comunicación en Ecuador (2013), y la Ley de Medios en Uruguay (2014).

Los medios de comunicación privados fueron eje de cuestionamientos tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Exceptuando diferencias demográficas o de desarrollo económico entre los países en cuestión, Martín Becerra (2014:63) expuso una serie de continuidades entre los cuadros nacionales donde se insertaron estos intentos de regulación del mapa mediático. Primero, la lógica comercial de los medios y las industrias culturales fue la única protagonista de este mapa, prácticamente desde la llegada de los medios masivos en América Latina. Segundo, la ausencia de medios públicos no gubernamentales y el uso de los pocos medios estatales como forma de transmisión del discurso oficial. Tercero, una marcada configuración de procesos de concentración de la propiedad de los medios en unos pocos grupos mediáticos. Cuarto, la centralización geográfica de la producción de contenidos tanto informativos como de entretenimiento en los principales centros urbanos de cada país. Quinto, las escasísimas experiencias previas de intentos de regulación, a diferencia de Estados Unidos o Europa, aunque a la vez y paradójicamente, las empresas periodísticas mantuvieron una activa e informal relación con los distintos gobiernos.

Difícilmente los grandes grupos latinoamericanos podrían haber alcanzado la extensión y el predominio que hoy tienen en sus diferentes países sin la aquiescencia de sucesivos gobiernos, el apoyo económico del Estado y la fragilidad de una regulación que, lejos de promover la diversidad, estimuló la uniformidad de actores y perspectivas en los mercados de medios. (p.65)

Como sexto punto, agregamos la presencia de proyectos vinculados a medios de carácter comunitario, alternativo o no comercial, que son excluidos del acceso a frecuencias del espectro radioeléctrico debido a “marcos regulatorios discriminatorios y prácticas abusivas que benefician a unos pocos empresarios y grupos económicos”. (Gómez Germano, Aguerre, Elíades, 2009)

El interés de esta investigación se fundamenta en la necesidad de analizar críticamente el proceso de sanción de nuevos marcos regulatorios y la efectividad de su implementación, principalmente en materia de democratización de la comunicación y modificación del sistema de

medios vigente. En el contexto político actual, las experiencias de esta orientación ideológica evidencian un marcado retroceso frente a sectores ligados a la derecha, luego de más de una década en el poder. La crisis económica mundial, abierta desde 2008, y su impacto en la caída de los precios de las commodities, empujaron a los gobiernos de signo progresista a responder más explícitamente a las necesidades y sectores del capital, en detrimento de las demandas populares y la erosión de las conquistas. En resumen, la situación política, social y económica presenta rasgos de crisis del “modelo pos neoliberal”, propiciando un terreno adecuado para investigar y desarrollar un balance comparativo entre el estado anterior y actual del sistema de medios.

El caso concreto que se analizará es el debate suscitado en torno a la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador –en adelante “LOC”-, cuyos protagonistas fueron el Estado, el mercado y la sociedad civil. El proceso político que vive este país desde finales del siglo XX, con fuertes crisis económicas e institucionales y, más recientemente, un largo período de estabilidad, derivó en la sanción de un marco legal para la comunicación, donde numerosas fuerzas jugaron a favor y en contra, de acuerdo a intereses y proyección de beneficios. Analizar sus marcos de alianzas y confrontaciones es significativo para comprender la LOC como el resultado de una disputa entre sectores –probablemente, con mucha similitud a la de otros países latinoamericanos-, donde las intervenciones del Estado fueron vitales para el sostenimiento del orden económico, tras el estallido social de la región en los inicios del siglo XXI.

En una primera mirada, la LOC presenta una ambiciosa amplitud en la definición de su ámbito de aplicación, y una marcada integralidad con la que aborda el derecho humano a la comunicación; a la vez que establece un articulado que habilita la regulación de la línea editorial de los medios, lo que fue blanco de numerosas críticas tanto de sectores opositores como organismos internacionales. Regionalmente, la experiencia ecuatoriana se muestra *a priori* como una de las más radicalizadas, dentro de un sistema de medios que, como veremos, también verifica los seis puntos de continuidad arriba mencionados. Guillermo Mastrini y Martín Becerra (2006:6) señalaron la importancia de retomar una agenda de prioridades para el campo de los estudios de economía política de la comunicación para América Latina; donde la política y la legislación sobre industrias culturales debe problematizarse desde el desafío del pluralismo y la diversidad, en el contexto de convergencia tecnológica y concentración económica. También, el análisis de las correlaciones y mutuas determinaciones entre procesos macroeconómicos y comunicacionales, así como la socialización y el comportamiento de los agentes económicos involucrados.

La inquietud central es aunar el proceso histórico-político con el impulso a las políticas de comunicación durante los gobiernos de Rafael Correa (2006-2009; 2009-2013; 2013-2017). Para ello, se describirán los antecedentes históricos que desplegaron el imperativo de regular los medios de comunicación, el proceso de debate, las posiciones de los agentes involucrados, las polémicas, los obstáculos, los aspectos principales del marco normativo finalmente sancionado, y sus formas de implementación. Sobre este último punto, como se dijo, se pretende poner en tela de juicio la

efectividad del camino transitado según los objetivos planteados, los cuales fueron a menudo definidos como “democratización de la palabra y las comunicaciones”, en el marco de una aparente “lucha hegemónica” más general contra los “poderes fácticos”. En ese sentido, “el modo en que se regula el sector de los medios es un indicador de peso para analizar la configuración del espacio público que se proyecta desde el Estado, toda vez que los medios son dispositivos privilegiados de socialización y troquelan el ambiente en que se producen, editan, distribuyen y utilizan masivamente las informaciones y los entretenimientos”. (Becerra, 2014) Antes de las conclusiones se ofrecerá una breve descripción acerca de las políticas desplegadas por el nuevo gobierno de Lenin Moreno, y los alcances sobre una posible reforma a la LOC.

Tales relaciones -entre agentes involucrados y entre contexto político y proceso regulatorio-, fueron reconstruidas a partir del relevamiento y análisis de fuentes bibliográficas -leyes, decretos, noticias, publicaciones y libros-, y con entrevistas a actores locales vinculados al campo de la comunicación o al proceso en cuestión.

Es preciso indicar que las discusiones sobre políticas nacionales de comunicación no son un tema reciente en América Latina, aunque sí lo es su reactualización de la última década.

Los estudios latinoamericanos de comunicación y cultura nacieron al calor de la problemática fundamental sobre qué hacer con el sistema de medios, cómo enfrentar a los oligopolios imperialistas o en manos de las burguesías ‘nacionales’ que se apropiaron –también y además- de la comunicación y sus medios de producción y circulación (...) tales *movilizaciones* se dieron en el cuadro –o fueron impulsadas- de aquellas otras que planteaban la transformación radical del Estado y de la sociedad capitalista: desde la Revolución Cubana, pasando por el proceso peruano de Velasco Alvarado hasta el laboratorio chileno. (Gándara, 2015)

Entonces, la posibilidad de vincular procesos histórico-políticos más generales al empuje o debate sobre políticas de comunicación es una tendencia tempranamente detectable en el campo. Una serie de elementos (ibíd., 2015) permiten aproximarnos a los motivos de esta reactualización, precisamente vinculados con aspectos políticos y económicos:

1. La crisis histórica del capitalismo de finales del siglo XX y comienzos del XXI - erróneamente denominada como “crisis del neoliberalismo”-, que se expresó con base homogénea en América Latina, con ejemplos como el Caracazo en Venezuela, el alzamiento zapatista en México, las rebeliones indígenas en Ecuador, las jornadas de diciembre del 2001 en Argentina, y las grandes movilizaciones por el agua en Bolivia. Un eje vinculado al campo recorre estos procesos: los tradicionales agentes políticos y económicos pasaron por el ojo de la tormenta, y también las empresas mediáticas, que en algunos casos debieron ser rescatadas por el Estado, y en otros sufrieron la apertura de un profundo desequilibrio en su credibilidad, tras ser identificadas como voceras privilegiadas del capital financiero. El caso ecuatoriano es testigo de este cuestionamiento general a los poderes, donde los medios no salieron ilesos.

2. La emergencia de gobiernos autoproclamados como “pos neoliberales” o “socialistas del siglo XXI”, es decir, gobiernos nacionalistas burgueses que, a contrapelo de los de la década del 90, reactualizaron al Estado como “árbitro” de las relaciones entre las clases sociales. Aquí, el sistema de medios fue objeto de esta regimentación del campo político, como dijimos, en el marco de una “lucha hegemónica contra los poderes fácticos”. Este programa fue acompañado por el nuevo rol que muchos gobiernos emprendieron al crear nuevos dispositivos de comunicación directa con la población, saltándose la tradicional mediación de los medios de comunicación privados (Becerra, 2014:68). En Ecuador, la tendencia se verifica tanto en el activismo estatal emprendido a partir de la Presidencia de Correa, como también en la palabra de intelectuales que, mediante el concepto gramsciano de hegemonía, brindaron un marco de justificación a estas intervenciones.
3. El proceso de transformación tecnológica, donde la convergencia digital es causa y resultado de la reorganización económica del mercado infocomunicacional; asunto que sirve como base infraestructural de la reactualización del debate. Como explica Becerra (2014:73), en América Latina había madurado muy poco la perspectiva regulatoria sobre los nuevos medios y la convergencia tecnológica, lo que en Ecuador se expresó primero en la crisis del sector tradicional de la radiodifusión, y por otro lado en el desplazamiento de estos puntos de la LOC (2013) hacia la Ley de Telecomunicaciones (2015).

Capítulo 2. Antecedentes históricos, políticos y normativos

El decreto-ley de la dictadura

La historia de la regulación del sistema de comunicación en Ecuador tiene como punto de partida la creación de la Dirección de Telégrafos, a fines del siglo XIX. En 1958 el Estado forma la Empresa de Radio Telégrafos y Teléfonos del Ecuador. Será en 1967, con la creación del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) durante la Presidencia de Otto Arosemena Gómez, cuando se centralice en un solo organismo las funciones de administración y control del espectro. Hasta la sanción de la LOC en 2013, con distintas modificaciones en su composición o sus atribuciones, este ente decidirá, inundado por acusaciones de arbitrariedad, la asignación de frecuencias o permisos para la creación de medios de comunicación. (CORAPE, 2008)

En abril de 1975, la dictadura de Guillermo Rodríguez Lara impone por decreto la Ley de Radiodifusión y Televisión (LRT), siendo la primera normativa que regula estas actividades en el país. Una idea sobre el carácter marcadamente favorable a los negocios de los empresarios privados puede verse con la simple mención que el texto promulgado fue elaborado por Gerardo Berborio, entonces miembro de la cámara empresarial más fuerte del rubro: la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER).

La LRT no establecía concursos públicos para el reparto del espectro, y sus resoluciones estaban marcadas por un fuerte hermetismo. El ente regulador constituía la única instancia de decisión, y sus integrantes eran representantes del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, las cámaras de producción, y las asociaciones de medios privados. Para estos últimos dos gremios, el conflicto de intereses era evidente, dado que siendo integrantes de la mesa directiva de CONATEL, eran a la vez reguladores y beneficiarios de las concesiones. (Acosta, Calvopiña y Cano, 2017)

La presencia de empresarios en altas esferas de decisión administrativa y política del Estado no es particular al caso ecuatoriano. Sin embargo, la política de la dictadura mostró sus preferencias hacia la burguesía local y el desarrollo nacional, de lo que deviene como coherente para el gobierno de facto que el lobby empresarial sea directamente institucionalizado en el órgano de control y administración del espectro.

El régimen militar ecuatoriano, en lugar de ser caballo de batalla para el tránsito hacia el neoliberalismo, asumió una impronta reformista destinada al impulso de un tardío desarrollo capitalista. (Ansaldi y Giordano, 2012) El proyecto modernizador se inscribía en la crisis histórica de acumulación que sufría la burguesía ecuatoriana, a raíz de la caída de la exportación del banano y la necesidad de transformarse en una matriz productiva orientada a la exportación petrolífera; lo que

suponía tanto desarticular el antiguo sistema de haciendas y huasipungos¹, como llevar adelante un programa de redistribución de la renta, planes sociales, desarrollo de servicios públicos, y apoyo a la industrialización sustitutiva de importaciones.

El *Gobierno Nacionalista y Revolucionario* de las Fuerzas Armadas, presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara, comenzó en 1972, justo en el momento en que se abría la mayor expansión económica que registra la historia nacional. La exportación petrolera se inició en una coyuntura internacional de elevación sostenida de los precios de los hidrocarburos. Eso dio al gobierno recursos que nunca antes había manejado y que fueron dedicados, a veces en forma superflua o mal planificada, al robustecimiento y modernización del Estado y el aparato productivo. (Ayala Mora, 2008:38)

El modelo económico otra vez centrado en la exportación de productos primarios significó la acentuación de la dependencia internacional, y así lo sintió la cúpula militar. Rodríguez Lara es relevado en 1976 por el Consejo Supremo de Gobierno, desatando una fase represiva y conservadora de la dictadura. En lo político, incluyó la masacre a los obreros del ingenio AZTRA en 1977. En lo económico, una agresiva toma de deuda externa. (p.39) A pesar de esto, durante el período democrático las Fuerzas Armadas conservarán su legitimidad dentro de la escena política como “soporte y garante del orden constitucional, pero también como ‘última instancia’ de decisión en los conflictos políticos”. Esto se explica tanto porque la transición democrática comienza “antes que la deuda externa fuera un factor de crisis generalizado” (Ansaldi et al., 2012:510), manteniéndose en el imaginario social gran parte de la imagen progresista del primer lustro de la dictadura; como porque el fin de régimen no sufrió derrotas militares que empujaran su salida.²

La presencia de las FFAA en la mesa del órgano regulador fue legal hasta la sanción de la LOC, lo cual impactó significativamente en la posición de los medios comunitarios, ya que la LRT establecía que la asignación de frecuencias a este sector debía contar con un permiso especial, justificándose en la “seguridad nacional”. Como durante los años sesenta “la radio

fue parte de las estrategias de los grupos guerrilleros para difundir sus acciones y establecer cercanía con campesinos (...) durante mucho tiempo, las radios comunitarias fueron consideradas “peligrosas”. Eran épocas donde el discurso del “miedo al comunismo” estaba presente, y los medios comunitarios eran parte de esta “amenaza”. Este imaginario que pesaba sobre las propuestas de comunicación popular y comunitaria hizo que en Ecuador la legislación sometiera a las *radios comunales* –como se llamaban en ese tiempo– a la Ley de Seguridad Nacional, por lo que debían solicitar un permiso especial de las Fuerzas Armadas para su funcionamiento.” (Acosta et.al., 2017:6)

La reforma neoliberal

¹ El *huasipungo* configuró las relaciones laborales en el agro ecuatoriano desde la época de la Colonia española. El hacendado contrataba a un campesino sin tierra -habitualmente indígena- y le entregaba un anticipo en dinero, granos o ganado; junto con un pedazo de tierra para sustento familiar, llamado huasipungo. Si bien esta relación suponía que el patrón debía pagarle un jornal al campesino, en la práctica esto no sucedía debido a que el sistema estaba pensado para que constantemente el campesino se endeude con su patrón a partir de la muerte de los animales otorgados en consignación, o por sus mismas necesidades familiares. De esta forma, el indígena y su familia quedaban anclados a una porción de tierra hasta que la deuda se abone. (Hurtado, 1981)

² Como es el caso de Argentina, donde la derrota en la Guerra de Malvinas significó un fuerte descrédito posterior para las Fuerzas Armadas, a la cabeza de la Dictadura inaugurada en 1976. (Di Pietro, 2011)

En 1995, durante el gobierno constitucional de Sixto Durán-Ballén, el Congreso sanciona la reforma a la LRT de la dictadura. Esta normativa creó el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL), que reemplazó a CONATEL como organismo encargado de otorgar frecuencias, regular y autorizar sus servicios. No obstante este desplazamiento, CONATEL continuará con funciones y vinculado al proceso de asignación hasta la sanción de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en 2015, incluso dos años después de aprobada la LOC.

A tono con el neoliberalismo rampante de la década del noventa, la Ley Reformatoria amplió hasta un 25% el límite de inversión extranjera para personas jurídicas concesionarias de frecuencias. El organismo a cargo del control pasó a ser la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPTTEL), autorizante de toda concesión tras verificar requisitos técnicos, económicos y legales; además de admitir o rechazar transferencias de frecuencias a otros concesionarios, arrendamientos de estaciones o cancelación de concesiones. (CORAPE, 2008:21) Con esta reforma, la política del Estado crea una institucionalidad que refleja una concepción sobre la comunicación donde el órgano *político* -desde entonces, CONARTEL- queda escindido del órgano *técnico* -SUPTTEL-; lo cual, de acuerdo con Ana Acosta (entrevista, 2017)³, repercutirá en más limitaciones para el acceso de los medios comunitarios a las frecuencias, siendo el sector que habitualmente mayores problemas técnicos acarrea.

El presidente Durán-Ballén decretó el Reglamento General de la Ley de Radiodifusión y Televisión (1996), que normó los principios de regulación: uso y explotación “racional” del espectro, ajustado a un Plan Nacional de Frecuencias; y concesiones otorgadas “en función del interés público”, con procesos transparentes, buscando evitar especulaciones. Nada de esto sucedió, como desarrollará el Informe de la Comisión de Auditoría de Frecuencias en 2009. Tanto la ley como el reglamento (artículo 5) sostenían la clasificación de las estaciones de radio y televisión que implementó la LRT de 1975. Por un lado, las estaciones *comerciales-privadas*, de capital privado, con fines de lucro, y habilitadas a emitir publicidad comercial. Por el otro, las estaciones *públicas*, destinadas a brindar servicios colectivos, sin fines de lucro, y por tanto, inhabilitadas para pautar publicidad comercial. Su programación debía orientarse a contenidos culturales, educativos, de interés general, o que propicien el desarrollo económico y social. Esta imposibilidad de acceder a financiamiento externo hará que muchos medios comunitarios busquen su legalización como emisoras comerciales-privadas.

Nosotros no pedimos una frecuencia comunitaria porque si era comunitaria no podíamos pasar publicidad. La Ley que se había aprobado ese mismo año, 1995, no era para desarrollar radios comunitarias, sino para matarlas. Por eso, pedimos frecuencia comercial. (Testimonio de Ricardo Ulcuango de *Radio Intipacha*, 2009, citado por Acosta et.al., 2017:13)

³ En adelante, las citas sobre entrevistas realizadas para esta investigación se designará con una (E) y el nombre del o la entrevistada. En todos los casos, la referencia es a entrevistas realizadas entre agosto y noviembre del 2017.

La nueva Constitución Política del Estado, sancionada en 1998, sentó varias definiciones legales que, si bien en los hechos nunca se efectivizaron ni fueron objeto de políticas públicas por parte de los sucesivos gobiernos, serán retomadas una década después en la Constitución de Montecristi. En el artículo 23 se reconoce la comunicación como derecho, junto al acceso universal a fundar medios y a las frecuencias en igualdad de condiciones. El espectro electromagnético es definido como un recurso no renovable (artículo 247), por lo que el Estado adquiere facultad exclusiva para el otorgamiento de frecuencias; y se prohíbe la transferencia de concesiones o su acaparamiento directo o indirecto. Sin embargo, la carta magna institucionalizó el carácter contradictorio entre la economía capitalista y el reconocimiento de libertades democráticas:

Con mayoría de derecha, la Asamblea consagró una tendencia de corte privatista a la relación Estado-economía y limitó la representación política. De otro lado, recogió las demandas de reconocimiento de la diversidad del país, de los derechos indígenas, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; amplió la ciudadanía a todos los ecuatorianos; reformó el Congreso, la educación y el régimen seccional, entre otros puntos. La Constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, día en que se posesionó el nuevo presidente Jamil Mahuad. (Ayala Mora, 2008:40)

A pesar de esta significativa modificación en la cúspide de la estructura del orden jurídico (Kelsen, 2009:116), el Estado ecuatoriano nunca sancionó una nueva normativa sobre comunicación. CONARTEL continuó operando y asignando frecuencias según lo dictado en la LRT -muchas veces incluso en abierta contradicción con ésta-. La urgencia política y económica en ebullición justificaría tanto tiempo sin expedir una ley acorde. Con la Constitución neoliberal -cuya asamblea fue convocada en 1997 tras la salida del presidente Abdalá Bucaram Ortiz-, la protesta y el descontento social siguieron progresivamente aumentando en rechazo a la política económica, y cada vez más contra una casta política que gobernaba abiertamente a favor de la banca y los empresarios. Durante el gobierno de Mahuad, la crisis económica se agudizó:

El gobierno tomó medidas de ajuste, dejó crecer los conflictos y sacrificó a la mayoría nacional para proteger los intereses de los banqueros que financiaron su campaña. En marzo de 1999 decretó un feriado bancario y una congelación de depósitos, afectando a cientos de miles de personas. Entregó sin beneficio para Ecuador, renunciando a la soberanía nacional, la base de Manta a fuerzas norteamericanas. Frente al descontrol económico y una inflación que llegó a más de 20.000 sucres por dólar, para evitar su caída, por presión de poderosos intereses decretó la “dolarización” de la economía nacional, sin estudios técnicos ni preparación. Se levantó una vigorosa reacción nacional. El Presidente intentó la dictadura, pero los mandos militares también tenían planes dictatoriales. Con el apoyo de una movilización indígena y oficiales medios, depusieron a Mahuad el 21 de enero de 2000. Se proclamó una “junta” y después un triunvirato, que duró unas horas. Luego se posesionó del mando el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano. (Ayala Mora, 2008:41)

De la crisis económica a la crisis del régimen político

Noboa mantuvo la dolarización, realizó las reformas presupuestarias y fiscales que exigía el FMI, y gobernó gracias al apoyo clave de los partidos de la derecha en el Congreso Nacional. Con una política de mediación, intentó acercarse al poderoso movimiento indígena para apaciguar su

descontento, y en este marco surge la Ley Reformativa del 2002. Una Coordinadora⁴ integrada por la fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Coordinadora de Radios Populares y Educativas (CORAPE), y la diputada por Pachakutik, Nina Pacari; planteó al Congreso Nacional la necesidad de reformar la LRT mediante un informe que expresaba:

A los sectores marginados del Ecuador, se les impone un doble castigo: ser pobres y en consecuencia, estar negados a acceder al derecho de expresión, por la precariedad de sus ingresos que no les permiten cubrir los gastos que exigen para su funcionamiento mutilando el derecho de expresión y haciendo que este sea una declaración en el papel. (CORAPE, 2008:11)

En la reforma se reconoció a las *estaciones comunitarias* como aquellas que surgen de una comunidad u organización indígena, afroecuatoriana, campesina, u otra organización social. Éstas pasan a tener los mismos derechos y obligaciones que las comerciales-privadas, por tanto adquieren la habilitación legal para emitir publicidades de productos o servicios comerciales. Se especificaba que las posibles ganancias de este tipo de emisoras debían ser reinvertidas en ampliación de servicios, equipamiento, o actividades de la comunidad representada.

En las elecciones de ese mismo año fue ungido como presidente el coronel Lucio Gutiérrez, líder del triunvirato que en 2000 intentó quedarse con el poder. Su candidatura contó con el apoyo del partido indigenista, Pachakutik, y de la izquierda maoísta, el Movimiento Popular Democrático (MPD). Gutiérrez representaba la imagen de la reforma “por izquierda”, de una nueva política alejada de la que practicaron los partidos tradicionales. Pero desde el inicio de su mandato se alineó con la agenda norteamericana dictada por George Bush y tardó pocos meses en aliarse con la derecha del Partido Social Cristiano (PSC). Debido a esto, Pachakutik y el MPD abandonan el gobierno, poniendo fin a la ilusión indígena de llegar al poder en unión con un sector militar. Dos años después, el pacto con el PSC también estaba roto, y el gobierno comienza el 2005 obligado a formar una nueva mayoría parlamentaria junto al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). La nueva alianza desarticuló el poder de sus antiguos amigos del PSC en la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, para reemplazarlo por funcionarios allegados al PRE y conseguir la impunidad para varios políticos de su riñón acusados por corrupción -entre ellos, el ex presidente Bucaram Ortiz-. (Ayala Mora, 2008:41)

Aunque en el plano económico el gobierno de Gutiérrez logró estabilizar los principales indicadores macro, la inflación continuaba en aumento, y la todavía reciente dolarización seguía pulverizando el poder adquisitivo del pueblo. La conjunción de este descontento, junto al provocado por las maniobras palaciegas y antidemocráticas, desataron las masivas movilizaciones que pusieron fin a los días del Coronel en el Palacio de Carondelet. La “rebelión de los forajidos” comenzó el 13

⁴ Ecuador cuenta con la mayor concentración en América Latina de organizaciones de la sociedad civil internacional especializadas en comunicación. Esto encuentra explicación por las facilidades que encontraron las redes internacionales para instalarse, sumado a que la ubicación geográfica central del país hacía más barato y fácil la organización de eventos internacionales. (Segura, 2012)

de abril. Las protestas no sólo apuntaron al poder de turno, sino que todo el régimen político estaba en cuestión: presidentes, diputados, jueces, y hasta medios de comunicación fueron apuntados por la consigna generalizada del “¡Que se vayan todos!”. (Acosta, E) Paradójicamente, desde el comienzo de las movilizaciones, un medio de comunicación se erigió como punto de referencia y confluencia de los y las manifestantes:

Las protestas matutinas y vespertinas en aquel miércoles [13 de abril] no prosperaron como se esperaba. (...) Luego de que el gobierno se presentara públicamente como el triunfador de la jornada, empezó a circular una invitación. Desde Radio La Luna –un proyecto periodístico sin fines de lucro–, la ciudadanía se negó a aceptar la derrota y se propuso realizar un cacerolazo nocturno. La idea cobró fuerza. Y esa noche unas 5.000 personas se dieron cita en la avenida de los Shirys, desde donde marcharon a protestar frente al cercano edificio de la Corte Suprema de Justicia. (...) Radio La Luna, encabezada por el periodista Paco Velasco, asumió el reto. Él, quien insistía una y otra vez en su condición de periodista y se negaba a liderar la rebelión, se convirtió en un símbolo. La convocatoria, en realidad, la hizo la propia ciudadanía, de la que surgieron las ideas para la acción. La gente llamaba a la radio o hacía largas colas en La Luna para convocar a la rebelión luego de dar su nombre, el número de su cédula de identidad y de reconocer públicamente su calidad de «forajidos» para contradecir las declaraciones del Coronel, que decía que esta propuesta era minúscula y que estaba organizada por algunos políticos tradicionales. En realidad, a los políticos tradicionales de todas las tendencias les fue vedado por la propia gente el ingreso a la radio y no fueron aceptados en las marchas y movilizaciones. (Acosta, 2005)

Tras una semana de feroz represión, las Fuerzas Armadas desconocieron el gobierno del Coronel Gutiérrez. Esto empujó al Congreso Nacional a reunirse perentoriamente en el edificio del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), en Quito. Ahí mismo, los diputados le destituyeron, reemplazado el 20 de abril por el vicepresidente Alfredo Palacio, que finalmente concluyó el mandato en enero de 2007.

En las revueltas de abril del 2005 el régimen logró, no sin dificultades, conservarse a sí mismo, pero herido de muerte. Nada volvería a ser igual en la política ecuatoriana. La relación de fuerzas entre las clases sociales se había modificado. La sociedad estaba hastiada de la miseria, la corrupción, la “partidocracia”, y también de los medios de comunicación. Por ello, las reminiscencias de las consignas de los “forajidos” seguirán teniendo cabida en el imaginario social, y quien fuera el próximo presidente tendría que apoyarse en gran parte de esta agenda.

Entre estas reminiscencias y hartazgos, el papel de los medios será bien recordado. Según Ana Acosta (E), “se habían aliado a los poderes de turno y la gente estaba enojada con los medios también”. El papel que cumplió *Radio La Luna* y el periodista Velasco -años después, Ministro de Cultura de Rafael Correa- fue relevante en cuanto a lo político, y en relación al surgimiento de discursos que extendieron la necesidad de un cambio en el mapa mediático ecuatoriano.

Había un sentir social contra los medios. Fue un proceso que vinculó una serie de pensadores de los ámbitos más variados, de izquierda, progresistas, etc. De todo eso salieron algunas posturas. Hubo un Foro Urbano, de donde se sacaron grandes lineamientos. Se plantearon algunas cosas sobre el tema de comunicación junto a los medios comunitarios, participaron medios indígenas, y uno de los actores principales fue Paco Velasco, que desde su programa de radio planteó ideas muy gruesas sobre el tema de evitar monopolios y redistribuir las frecuencias. (Flores Cevallos, E)

El vínculo entre poder mediático y poder político había quedado expuesto. Los medios privados, “tan complacientes con los procesos electorales y tan poco críticos con sus resultados ‘fallidos’” (Reyes, 2014), quedaron desacreditados. No importaba si eran opositores o críticos, todos aparecían como representantes fundamentales de la institucionalidad que se combatía:

Ya en la tarde [del 13 de abril] un grupo de manifestantes agredió violentamente a un camarógrafo de *Teleamazonas*, una de las cuatro cadenas nacionales, y, minutos más tarde, otro grupo realizó una toma simbólica, aunque ciertamente violenta, de otro canal nacional, *Telerama*. En ambos casos, el reclamo era el mismo: la televisión no cubría “la verdad” de los hechos, estaba alineada con Gutiérrez, y era cómplice de lo que sucedía en el Ecuador. Al menos en el caso de *Teleamazonas*, canal que había adoptado en su línea informativa y editorial una posición de abierta oposición al régimen de Gutiérrez, esta percepción era claramente errónea. Igual ocurrió con el personal de *Ecuavisa*, otra cadena nacional que tomó un partido de frontal oposición al Gobierno, pero que, de igual forma, fue objeto de agresión si no física al menos verbal por parte de grupos de manifestantes. (César Montúfar, 2005, citado por Reyes, 2010:159)

Rafael Correa, candidato contra los medios

El frágil gobierno de Palacio logró encauzar la crisis hacia el camino institucional, debiendo mediar por un lado con las urgentes presiones de las burguesías locales y transnacionales, y por el otro con el todavía extendido malestar social, que ante la barbarie represiva y la pobreza galopante, continuaba con sus exigencias. (Ayala Mora, 2008) El movimiento indígena -golpeado tras la fallida alianza con los militares, deslegitimada su política frente a las bases (Rodríguez Caguana, 2017:174)-, logró recomponerse y encabezar un nuevo levantamiento en marzo del 2006, en oposición al proyecto proimperialista del Ejecutivo para cerrar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Pese a la brutal respuesta policial, el movimiento encabezado por la CONAIE logró su objetivo, evidenciando que la relación entre el Estado y la sociedad se había modificado sustancialmente, como desarrollamos más arriba.

Bajo este clima, era esperable que sectores políticos tomaran gran parte de los discursos que circulaban socialmente, de cara a las elecciones presidenciales del 2006. La figura de Rafael Correa, ex ministro de Economía de Palacio, creció alimentándose de este malestar con un discurso que prometía acabar con el neoliberalismo, reformar la Constitución, ratificar el “no” al Tratado de Libre Comercio, y a la base militar norteamericana en la ciudad de Manta.

En medio de la grave crisis política, generada por el total descrédito de los partidos políticos y por la inestabilidad institucional que significó la deposición de tres presidentes, en las elecciones de octubre de 2006, Alianza País (AP), con Correa a la cabeza, obtuvo el segundo lugar con el 23% de los votos en la primera vuelta. En la segunda vuelta, obtuvo el 57%. El triunfo de AP contrastó con las magras cifras obtenidas por el principal contrincante: el Partido Sociedad Patriótica (PSP) -del ex presidente Gutiérrez-, la segunda fuerza electoral. (Ansaldi et.al., 2012:520)

Para la segunda vuelta, AP contó con el apoyo más o menos crítico de partidos de “izquierda revolucionaria” y movimientos sociales, como Pachakutik -los indígenas presentaron una candidatura independiente en la primera vuelta- y el MPD maoísta. La total oposición al candidato de la derecha,

el empresario costeño Álvaro Noboa y su Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), fue un factor para una “unidad por el mal menor”. En el ámbito de la comunicación, desde el inicio de la campaña, Correa sostuvo una firme oposición al poder mediático, tomando el discurso por el que los movimientos sociales luchaban:

Correa gana con un discurso anti medios, peleándose con ellos, en contra de ellos. Planteó una agenda anti medios privados, anti empresas de comunicación, anti medios mercantilistas. Parte del discurso de los movimientos sociales era un discurso anti medios, y era necesario que el candidato que acogía todas las propuestas de los movimientos acoja también el discurso anti medios, considerados junto a todos los poderes contra los que la gente se levantó. Correa lo único que hizo es tomar eso. (Acosta, E)

Hernán Reyes, catedrático por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), opina que en Correa “era

muy potente su crítica radical a los medios privados. Correa se alineaba en la postura de que hay medios concentrados y que sirven como actores políticos que han sustituido a los partidos políticos luego de una crisis de institucionalidad del país, y que es muy importante volver a recuperar el rol activo del ciudadano en la comunicación.” (E)

No obstante, el candidato supo valerse de los medios de comunicación durante la campaña y, por el contrario, aprovechó los espacios periodísticos para construir su propia imagen, inaugurando un perfil de “presidente mediático”, más tarde motor de una nueva estrategia de “interlocución directa con la sociedad, evitando pasar por el *filtro* de los medios”. (Reyes, 2014) Fernando Ortiz, catedrático de la Universidad de Cuenca, resume parte de las conclusiones de un trabajo realizado junto a su equipo de investigación:

Hemos hecho el seguimiento del proceso de campaña de Correa, cuando asistía a los noticieros de Ecuavisa, a los de Teleamazonas, a los programas de farándula, donde se mostraba joven, carismático, coqueteando con las presentadoras, bromeando con el entrevistador, etc. Necesitaba fabricar esas representaciones, casi como un sex symbol, un mesías que venía a salvar el país, en ser adornado de muchos elementos carismáticos. Cuando luego ya en el ejercicio del poder lanza sus confrontaciones [contra los medios privados], es porque una de sus fundamentales estrategias de estar siempre en el candelero mediático fue la construcción de un enemigo, un antagonista. En el puro relato melodramático del populismo, era necesario tener un adversario. Cuando la oposición estuvo defenestrada, encontró en los medios su adversario, porque desde ahí mismo la oposición también le confrontaba. (E)

De algún modo, el triunfo de Correa fue una salida para el ciclo de movilizaciones abierto en 2005, inaugurando un período de estabilidad institucional poco común en la historia ecuatoriana. (Ansaldi et.al., 2012:649) Gracias a un ciclo comercial favorable y a los fabulosos ingresos provenientes de la exportación de petróleo, el discurso progresista pudo ser acompañado, al menos en una primera etapa, de políticas sociales y reformas democráticas que apaciguaron el malestar con el que la casta política tuvo que lidiar durante una década. Inscribiendo el ascenso de Correa en el “ciclo de gobiernos pos neoliberales” de Sudamérica, Postolski y Hernández (2012:118) destacan que estos iniciaron un “camino de democratización y conquistas sociales”, opuesto a los “bloques históricos conservadores de cada formación social”:

(...) una *abierto confrontación hegemónica en la construcción del imaginario social*. De ahí que estos movimientos han tenido una política sectorial con respecto a los medios de comunicación muy potente y al mismo tiempo han encontrado en las empresas privadas comerciales de difusión masiva y sus propietarios (hijos de la expansión de la industria cultural norteamericana) al principal opositor político.

Variados elementos componen el inicio de la conflictiva disputa entre el Gobierno y los medios privados, los cuales permiten caracterizar parte de las políticas de comunicación y propaganda implementadas. Desde enero de 2007 hasta mayo de 2017, se emitieron 523 programas de *Enlace Ciudadano* o “sabatinas”, espacios semanales transmitidos en cadena nacional, donde el presidente se dirigía virulentamente a la ciudadanía con un triple propósito, según Reyes (2010:165):

1. Espacio de “tarima permanente”, incluso en épocas electorales, origen de fricción con opositores que denunciaron el desequilibrio publicitario para sus propias propuestas y programas políticos.
2. Espacio directo de “rendición de cuentas” con la ciudadanía, que estableció un espacio de visibilización personal y enunciación discursiva sin la tradicional mediación de los medios masivos de comunicación.
3. Espacio “estratégico” de confrontación y ataque a lo que Correa calificó como los tres “grandes adversarios de los cambios estructurales”: la oposición política englobada como “partidocracia”, que incluía a todo el arco político de izquierda a derecha; las élites de poder económico, y los medios masivos de comunicación.

Tras una editorial del periódico *La Hora*, sobre la disputa entre el Congreso y el Ejecutivo⁵, el Gobierno decidió acusar legalmente al medio por calumnias e injurias, siendo la primera embestida judicial contra la prensa opositora. Más adelante, con motivo del inicio de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), en noviembre del 2007, se pone al aire el primer canal estatal de televisión en la historia del país, *Ecuador TV*, junto al retorno de las emisiones de *Radio Pública Ecuador*. La presencia de medios públicos en el espectro -toda una novedad para la sociedad ecuatoriana- será firmemente rechazada por los medios privados y todo el arco político, objetando el uso gubernamental meramente propagandístico y sin línea editorial independiente.

A fines de ese mes, las protestas en Dayuma serán otro motivo de la temprana disputa del Gobierno contra los medios de comunicación y, paralelamente, preanuncio de la ruptura entre Correa y los movimientos sociales e indígenas. Los habitantes de aquella localidad amazónica en la

⁵ En la antesala de la consulta popular convocante a la Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso Nacional negó dar cauce institucional al pedido realizado por el Ejecutivo. El presidente presionó al Tribunal Supremo Electoral (TSE), que convocó la consulta unilateralmente, la cual revocaría todo el Congreso una vez aprobada. 57 diputados de oposición votaron el 6 de marzo a favor de la destitución del presidente del TSE. Al día siguiente, el TSE anunció por cadena nacional la destitución de estos 57 legisladores, decisión que contó con el respaldo político del Ejecutivo. El ingreso al edificio del Congreso les fue prohibido por la Policía con violencia. La editorial de *La Hora* incluyó expresiones como “turbas fanatizadas, enajenados gubernamentales y delincuentes disfrazados”. (“Vandalismo oficial”, 9 de marzo de 2007)

provincia de Orellana, en pleno Parque Nacional Yasuní, protestaron contra el incumplimiento por parte del Estado de poner fin a la explotación de hidrocarburos que, denunciaban, contaminó el agua, los campos y sus cuerpos.

Militares reprimen a población que protesta por atención y paraliza campos petroleros. Existe presos, acusados de terrorismo y sabotaje, denuncias de tortura. Los medios registraron la represión. El presidente Rafael Correa responde acusando a los campesinos, a las organizaciones de derechos humanos y a los medios de comunicación de mentirosos y manipuladores. (...) Desde ese momento empezó lo que sería en 2009 la ruptura del gobierno con la CONAIE y otros movimientos de izquierda. Desde ahí, el gobierno y sus asesores se percataron de la importancia de hacer ver y escuchar su “verdad”. La propaganda tomó vital importancia (...) dos discursos del gobierno se fortalecieron contra dos actores políticamente distintos e históricamente distantes: los medios privados y los movimientos sociales, principalmente el movimiento indígena, este último crítico a la política extractivista del gobierno. De esta forma el gobierno juntó en el saco a sus enemigos internos, a los medios de comunicación que bautizó de “prensa corrupta”, y a los líderes sociales e indígenas a quienes bautizó de “izquierdistas infantiles”. (Acosta, 2013)

En julio de 2008 la Agencia de Garantías de Depósitos confiscó los activos del Grupo Isaías -uno de los más poderosos del país, protagonista directo de la estafa financiera del “feriado bancario” en 1999-, por más de 1000 millones de dólares. Entre las 195 empresas incautadas estaban *TC Televisión* de Guayaquil y *Gamavisión* de Quito, dos de las cinco televisoras nacionales más importantes, que quedaron bajo control estatal.⁶ Con todo, el Estado no dejó de invertir cuantiosas sumas de dinero en medios como publicidad oficial: de los casi USD 7 millones que utilizó en 2007, el 50% fue destinado a promocionar el Poder Ejecutivo; en 2011 el gasto en propaganda se triplicó, y en el 2012 alcanzó los USD 22 millones. (López Astudillo, 2012:96)

La Constitución de Montecristi

Rodríguez Caguana (2017) afirma que el gobierno propuso terminar con “la larga noche neoliberal” a través del fortalecimiento del Estado en todos los aspectos, desde lo económico hasta lo institucional, bajo la autodenominación de “socialismo del siglo XXI”. La crisis empujó cambios en las estructuras jurídico-políticas en Ecuador, y también en otros países de la región, como Bolivia y Venezuela, en oposición al constitucionalismo tradicional. (p.175) Si bien la autora analiza la progresión histórica de los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos y nacionalidades indígenas, su visión permite ver de qué forma se integró el discurso sobre ampliación de derechos:

⁶ El Gobierno anticipó que los canales serían subastados para entregar los fondos recaudados a los clientes estafados por ese grupo bancario, sin embargo nunca se realizó la subasta, y posteriormente el Estado formó una empresa pública para administrar los medios incautados. (Reyes, 2010:168) “El particular estatus de estos medios, que han dejado de ser privados y que al mismo tiempo no pueden ser calificados de públicos aunque estén administrados por el Estado, no resulta fácil de comprender. De todos modos, salta a la vista que los medios incautados de mayor audiencia se han convertido en espacios importantes en el reparto de la pauta publicitaria oficial” (Ramos, 2013:78). Actualmente, los hermanos Roberto y William Isaías continúan litigando en juzgados internacionales sobre la incautación. Por su parte, con la llegada del actual mandatario Lenín Moreno al Palacio de Carondelet, el Estado denunció pérdidas por más de 23 millones de dólares en los canales incautados durante la década de gobierno de Correa. (La Hora, 24 de octubre de 2017)

Desde el inicio del gobierno de Correa existió una nueva retórica de los derechos culturales [entre los que ciertamente podemos incluir el derecho a la comunicación en un sentido más amplio, N. del A.], tal como había ocurrido con el populismo en las décadas de 1940 y 1950, y el neoliberalismo en la década de 1990. Cada ciclo económico necesariamente implicó un cambio jurídico discursivo, que en el caso de Ecuador incidió hasta llegar a construir nuevas Constituciones. (...) En este contexto, que evocaba una transformación económica y jurídica, se llamó a una nueva Asamblea Nacional Constituyente en la cual se redactó la Constitución de 2008, cuyos puntos centrales son plurinacionalidad, interculturalidad, Sumak Kawsay [“buen vivir”] y derechos de la naturaleza. (p.177)

Reyes (2014:112) marca que “la restauración del imaginario democrático y la recuperación de gobernabilidad implicaban generar rupturas radicales con el pasado y que el Estado volviera a tomar el timón de la sociedad ecuatoriana”. La principal apuesta del correísmo durante la campaña electoral fue conducir una ANC. Como Alianza País había sido derrotado en la primera vuelta, el Congreso Nacional estaba mayoritariamente controlado por los partidos tradicionales de derecha, firmemente opuestos a la reforma constitucional. Por tanto, la convocatoria se realizó mediante consulta popular, y en abril del 2007 el pueblo sufragó abrumadoramente con un 82% de votos afirmativos. (Ansaldi et.al., 2012) Cinco meses después se eligieron los 130 asambleístas que debatieron la nueva Carta Magna en el poblado costeño de Montecristi.

(...) 80 [asambleístas] era del movimiento de gobierno Alianza País (...); 19 escaños fueron del partido militar Sociedad Patriótica; la izquierda contó con 8 escaños (MPD, Partido Socialista, Frente Amplio y Pachakutik); la centroizquierda tuvo apenas 6 escaños (Izquierda Democrática y PRE), y sólo 15 escaños fueron ocupados por los partidos tradicionales de derecha (PSC y PRIAN). (Rodríguez Caguana, 2017)

Con la Asamblea controlada por el oficialismo, la derecha recurrió a los medios de comunicación para canalizar sus expresiones descalificadoras del proceso en marcha. (Ansaldi et.al., 2012) No resulta inesperado que los medios recogieran el discurso opositor, dado que se debatían artículos sobre derecho a la comunicación, propiedad de los medios y acceso al espectro electromagnético. Ansaldi et.al. resume los cambios introducidos en materia económica, política y social; en contraste con la Constitución de 1998, que fue el respaldo institucional al avance del neoliberalismo, privatización de servicios, precarización laboral y aumento de la pobreza:

El nuevo texto propone la democratización de los factores de producción, en particular de las formas de propiedad de la tierra. Asimismo, propone nuevas formas de organización económica (asociativas, comunitarias y cooperativas), existentes en el país pero no reconocidas por el Estado. Entre los cambios políticos, la nueva Carta pone fin a la función de mediación (concedida a las Fuerzas Armadas en el texto constitucional legado de la transición de 1979). En cuanto a las transformaciones sociales, se destaca una redefinición de la ciudadanía, de los conceptos de libertad y de igualdad. Así, el nuevo texto reconoce la interculturalidad y amplía los derechos de las numerosas comunidades que forman el Ecuador. También repone el derecho a la seguridad social (tan vapuleado por el neoliberalismo) e introduce un concepto hoy muy en boga, el de soberanía alimentaria (derecho a la subsistencia). (p. 650)

La Constitución y los derechos vinculados al ejercicio de la comunicación

Ecuador fue el primer país de América Latina en introducir el derecho a la comunicación en su Constitución (Segura, 2012). La Sección Tercera del Capítulo 2 “Derechos del Buen Vivir” introduce los primeros antecedentes normativos de la futura LOC. Reconoce en su artículo 16 el derecho individual o colectivo a una comunicación “libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa”, abarcando hacia el acceso universal a las TIC, y la “creación de medios de comunicación social, y el acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias”. Nótese que este inciso ratifica la clasificación de tipos de emisoras que la reforma a la LRT del 2002 ya había introducido.

Según el artículo 17, el Estado “garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias”, lo cual implica la obligación de incluir concursos públicos para acceder al espectro. Ahí mismo también se prohíbe “el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias”. El artículo 19 asegura que la ley a sancionarse regulará la prevalencia de contenidos informativos, educativos y culturales, y el artículo 20 garantiza la cláusula de conciencia, reserva de fuentes y secreto profesional.

El Capítulo 4, sobre “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, reconoce en el artículo 57 inciso 21, tanto la obligación de que los medios reflejen sus culturas, tradiciones e historias, como también el derecho a la creación de sus propios medios de comunicación, en su idioma, y con acceso sin discriminación alguna.

El Capítulo 6 confirma el derecho de “toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas” a solicitar su correspondiente “rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario” del medio por el cual se emitió.

El artículo 312 prohibió en un primer momento que las entidades o grupos financieros puedan poseer participaciones accionarias en empresas ajenas a la actividad financiera. Incluso aclaró que se impedía la participación de grupos financieros, representantes legales, miembros del directorio o accionistas, en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación. No obstante esta prohibición, el Referéndum Constitucional aprobado en 2011 introdujo la prohibición inversa, es decir, los dueños o accionistas de empresas de comunicación tampoco podrán participar en compañías ajenas a su actividad.

El artículo 313 es uno de los más destacados, dado que introduce a las telecomunicaciones y al espectro radioeléctrico como *sectores estratégicos*, junto a la energía, los recursos no renovables, el transporte, la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad, el patrimonio genético y el agua. En este sentido, estos sectores son definidos como “de decisión y control exclusivo del Estado, aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental”. Finalmente, las Disposiciones Transitorias obligan a que el futuro órgano legislativo (la

Asamblea Nacional Legislativa) apruebe “en el plazo máximo de *trescientos sesenta días*” una Ley de Comunicación acorde al nuevo texto constitucional.

Cabildeo por la democratización de la comunicación

Ante la convocatoria a la ANC, en la sociedad civil se conformó el *Foro de la Comunicación*, donde confluyen universidades, gremios de prensa, organizaciones de mujeres y jóvenes, y con respaldo de la CONAIE. El objetivo era impulsar el reconocimiento en la nueva Constitución del derecho a la comunicación y la distribución equitativa del espectro (Segura, 2012). Ana Acosta, integrante y activista del *Colectivo El Churo*, explica que

La LOC es el segundo paso en la lucha por el derecho a la comunicación. El primer paso fue colocar un artículo en la Constitución de 2008 que diga que la comunicación es algo más que la transmisión de información, que diga que es un derecho. Como es una Constitución garantista del derecho, se incluía a la comunicación dentro de los derechos del buen vivir. (E)

José Ignacio López Vigil, coordinador de la asociación *Radialistas Apasionadas y Apasionados*, resume el sentir y los logros de las organizaciones:

Con la ilusión de la Revolución Ciudadana, había un pronóstico estimulante hace 10 años, y uno era la Constituyente. En Quito hay pocas experiencias de radios comunitarias, pero sí varias redes internacionales de comunicación. Con ellas nos reuníamos y veíamos que teníamos que aprovechar esta oportunidad, y logramos incluir, por ejemplo, el artículo sobre igualdad de oportunidades en acceso al espectro. Aunque no hablaba de la distribución tripartita, ya lo insinuaba con claridad. Eso fue ganado a pulso, a través de un cabildeo junto a ALER, SIGNIS, CIESPAL, ALAI, los compañeros de El Churo, la Universidad Andina Simón Bolívar, la Universidad Central, y CORAPE.⁷

Logramos que se incluyera incluso la palabra “comunitaria”, que en este país estaba satanizada. Era comunista. En el 95, cuando se reforma la LRT, se pone “comunal” para referirse a este sector, como si fueran cuatro indios en una loma rural; y “comunal” bajo la seguridad del Estado y con aprobación de las Fuerzas Armadas. Se logró no sólo meter la palabra, sino la igualdad de acceso a las frecuencias. Eso fue un logro digno de celebración. (E)

¿Una Constitución democratizadora?

Consecuencias inmediatas de lo que se dio a llamar como “crisis del neoliberalismo”, los nuevos textos constitucionales de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) son habitualmente caracterizados como salidas políticas que buscan “refundar el Estado alrededor de la esfera pública, de su democratización conforme a las características del país, multicultural, multiétnico, etc.” (Sader, 2008) Por “democratización” se comprende no sólo la ampliación de los derechos culturales y económicos, sino también políticos. Por ejemplo, la Carta Magna ecuatoriana

⁷ Las siglas que refiere son: Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Asociación Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (SIGNIS), el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), la Agencia Latinoamericana de Comunicación (ALAI), y la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE).

habilita que cualquier ciudadano pueda presentar proyectos de ley o proponer reformas constitucionales. También crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como uno de los poderes fundamentales del Estado, e instaura el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa sobre proyectos económicos o extractivos en sus territorios. A pesar de esta progresividad, la Constitución de Montecristi ha sido apuntada por su carácter *hiperpresidencialista*:

La nueva Constitución también fortaleció en su parte orgánica el hiperpresidencialismo, desbalanceado así la estructura de separación de poderes, frenos y contrapesos, que hasta ahora se encontraba medianamente comprometida en la Constitución de 1998. (...) Gargarella (2014) ha denominado el fenómeno de permanencia de la estructura de poder presidencialista como la 'sala de máquinas' de la Constitución, porque efectivamente es ahí donde se centraliza la política y se pone en cuestionamiento la participación y la democracia. (Rodríguez Caguana, 2017)

Las contradicciones entre un régimen aparentemente democratizador y a la vez hiperpresidencialista es contrastable en numerosos artículos de la Constitución, y también en la política de plebiscitos y decretos que más adelante desplegará el gobierno de Correa, desarrollada más adelante. Verbigracia, sobre la consulta previa a las comunidades:

Artículo 398. Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

A renglón seguido, consagra la potestad del Estado para avanzar cualquiera sea el resultado de la consulta:

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

En otras palabras, la Constitución consagra el derecho a la consulta previa, pero al mismo tiempo exime al Estado de garantizar ese derecho, con una sencilla "resolución debidamente motivada". La explotación autoritaria y antidemocrática de los recursos naturales -entre los que, como ya dijimos, se encuentra el espectro electromagnético- es parte de la lógica y necesidad del Estado de contar con recursos económicos para solventar la modernización del capitalismo local, que en el caso ecuatoriano significó profundizar el extractivismo petrolífero, reprimarizando las exportaciones según los designios del imperialismo internacional. (Maiello y Rosso, 2013) Sobre esta mecánica de saqueo legalizado, Sader justifica: "Cualquier preservacionismo ecológico es un camino de derrota. Ecuador no puede darse el lujo de no explotar su petróleo; si hay temas ecológicos, hay que discutir si hay compensaciones, etc., pero no la idea de 'me siento encima y eso es mío', esa es otra manera de fundamentalismo." (2008:26)

En esta cristalización autoritaria del orden político aún está latente la relación de fuerzas configurada tras los levantamientos contra el gobierno de Gutiérrez. Se consagró una batería de derechos inéditos para el país, pero se dejó en manos de las instancias administrativas superiores del Estado la decisión de efectivizar el cumplimiento de buena parte de esos derechos.

Antes de la votación en Montecristi, la intervención directa del Secretario Jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, resultó vital para garantizar la futura legalidad de este arbitraje estatal. El Secretario revisó los artículos debatidos por la ANC, e incorporó modificaciones antes de su aprobación final. (El Universo, 20 de julio de 2008) Considerandos referentes al ordenamiento territorial, régimen económico, Corte Constitucional, Justicia ordinaria, y hasta el concepto de familia⁸, pasaron bajo la tutela del Poder Ejecutivo. Como se observará más adelante, el papel de Mera durante los debates de la LOC será similar al que desempeñó en la ANC.

La Comisión Auditora de Frecuencias

El 28 de septiembre se realizó la consulta popular que aprobó la nueva Constitución de la República del Ecuador. La Disposición Transitoria Vigésimocuarta indicó que, en un plazo máximo de 30 días a partir de la aprobación de la Carta Magna, el Ejecutivo debía conformar una comisión especial para realizar una auditoría sobre las concesiones de frecuencias de radio y televisión. Con un mes de retraso, el presidente emitió el decreto⁹ que creó la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión. Compuesta por personas vinculadas al campo, como académicos y académicas, activistas, abogados y periodistas; su objetivo fue determinar la "constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando enfoques legal, financiero, social y comunicacional", de las frecuencias asignadas por el ente regulador del Estado, CONARTEL, durante el período enero de 1995 a diciembre de 2008.

Unos pocos días antes de la conformación de la Comisión Auditora, la Procuraduría General emitió un oficio (PGE, No.004581, 7 de noviembre de 2008) en el que el Estado ecuatoriano reconoció una deuda pendiente: la anticonstitucional y autoritaria integración del órgano encargado de regular el acceso al espectro. Como ya indicamos, la LRT fue decretada por la dictadura en 1975, y luego ratificada durante el período democrático en las reformas de 1995 y 2002. Lo que nunca se reformó fue la composición de su Consejo: un delegado del Presidente de la República a la cabeza, uno por el Ministerio de Educación y Cultura, otro por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, más el

⁸ Organizaciones de mujeres divulgaron un correo electrónico que Alexis Mera envió a quien encabezaba la Mesa de Debate de la ANC sobre "Derechos ciudadanos". Según éste, Correa se sentía engañado porque la mesa pretendía emitir un dictamen con tres puntos en los que no estaba de acuerdo. Las preocupaciones del Ejecutivo eran: 1) que el Estado garantice el derecho a la vida "desde la concepción" -trabando la posibilidad legalizar el aborto-; 2) incluir el nombre de Dios en la Constitución; y 3) evitar discutir sobre los derechos de los homosexuales, dejándolos para normas secundarias sin carácter constitucional. "Estos temas son fundamentales para que no tengamos a la Iglesia pidiendo el NO en el referéndum", cerraba la carta. (El Universo, 5 de julio de 2008)

⁹ Decreto Ejecutivo N° 1445, del 20 de noviembre de 2008.

Superintendente de Telecomunicaciones y dos representantes de las cámaras empresariales Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER) y Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (ACTVE). (Plan V, 30 de enero de 2017)

El artículo 123 de la Constitución de 1998 establecía: “No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.” Desde este punto la integración de representantes de AER y ACTVE era a todas luces inconstitucional. La Carta Magna de 2008 ratificó la prohibición en su artículo 232, cuya aprobación sustentó el oficio de la Procuraduría, dictaminando la salida de las cámaras de medios privados del órgano regulador. Por otro lado, el artículo 158 acaba con el “tutelaje militar” sobre el ordenamiento jurídico, que legalizó la presencia paternalista de las Fuerzas Armadas en la escena política y órganos de gobierno desde la Constitución de 1978. En este sentido, la presencia de un delegado del Comando Conjunto en la mesa de CONARTEL también era inconstitucional, sin embargo no hubo cambios al respecto.

El Informe de la Comisión para la Auditoría de Frecuencias, presentado en mayo de 2009, dio cuenta de la existencia de poderosos monopolios y oligopolios comunicacionales, directos e indirectos; de la existencia de entidades y grupos financieros participando con su capital, inversión o patrimonio en medios de comunicación social; y de las maniobras con las que el poder político aseguró la ilegal concesión de frecuencias. La importancia del Informe radicó en que fue una alarmante fotografía del momento inmediatamente anterior al inicio del debate por la Ley de Comunicación. La profundidad de la investigación, la potencia de sus denuncias y recomendaciones, sirvieron de argumentación en la lucha por la democratización del acceso al espectro, y alimentaron la necesidad de consagrar un nuevo marco regulatorio. (Amézquita, 2013) A la fecha, no volvió a realizarse un análisis de esta envergadura.

Principales aportes del Informe de la Comisión Auditora

La auditoría constató la concentración de frecuencias de radio y televisión en manos de 8 grandes conglomerados financieros y 12 grupos familiares. “El hecho de que unos cuantos acaparen frecuencias en determinadas plazas establece en la práctica barreras de entrada para que otros actores puedan entrar, lo cual afecta seriamente no solamente la competencia, sino también la pluralidad”. (Comisión Auditora, 2009:210)

La conformación de estos pulpos mediáticos fue posible gracias a una serie de irregularidades que irrespetaron las constituciones o las leyes vigentes; y que más bien sustentaron las tendencias

monopolistas y extranjerizantes de las telecomunicaciones y la radiodifusión.¹⁰ Estas irregularidades muestran que, más allá de la legislación y el derecho, la sujeción del proceso de asignación de frecuencias al marco normativo depende de tiempos políticos gubernamentales y presiones del mercado.

1. *Ilegal integración de CONARTEL*: las concesiones otorgadas a partir de 1998 carecían de validez por la anticonstitucional conformación del órgano.
2. *Inobservancia del principio de prelación cronológica*: solicitudes para el acceso a una frecuencia no fueron atendidas en el orden de su presentación. Hasta 2008, el órgano regulador recibió 1943 solicitudes y sólo el 33% obtuvo algún tipo de respuesta. Los pocos afortunados aguardaron por un promedio de 8 años. Los “beneficiarios” de esta inobservancia fueron los grandes empresarios, políticos, funcionarios, dirigentes gremiales e iglesias; y como “perdedores” los pequeños y medianos empresarios, los comunicadores sociales, universidades, instituciones educativas, organizaciones, movimientos sociales, pueblos y nacionalidades indígenas, sindicatos, barrios, jóvenes y mujeres.
3. *Mecanismo devolución-concesión*: proceso reglamentado por el ente regulador, inconstitucional por no respetar ni la prohibición de transferencias de frecuencias, ni la igualdad de oportunidades en el acceso. Este artificio permitía que si un concesionario quería deshacerse de su emisora, las partes debían ponerse de acuerdo y suscribir una promesa de compra y venta de los equipos de la estación. El vendedor se dirigía a CONARTEL para devolver la frecuencia, y el organismo califica con preferencia al comprador para otorgarle la misma banda en el espectro. El monto total de la transacción era superior al de los equipos transferidos porque incluía el precio de la concesión de la frecuencia. Entre 173 beneficiados por este mecanismo hubo políticos, directivos de AER, corporaciones, instituciones financieras e iglesias cristianas y evangélicas. Fue la manera que encontraron los grupos mediáticos para ocultar la identidad de los concesionarios y vender cuantiosos paquetes accionarios al capital foráneo, profundizando el proceso de extranjerización.
4. *Otorgamiento y renovación ilegal de concesiones*: se expidieron renovaciones a concesionarios que nunca presentaron pedidos, o lo hicieron fuera de los plazos estipulados. En 1998 CONARTEL publicó una resolución que autorizó a SUPERTEL a renovar “de oficio” concesiones, tan sólo verificando que estén emitiendo con regularidad. 354 estaciones, que

¹⁰ Esta tendencia fue tempranamente observada en los primeros trabajos sobre economía crítica de la comunicación, como en los estudios de Heriberto Muraro, entre otros. Véase: Muraro (1973) “La manija, quiénes son los dueños de los medios de comunicación en América Latina” y Muraro (1974). *Neoliberalismo y comunicación de masa*.

funcionaban hace años con concesiones expiradas, renovaron sus frecuencias sin rendir cuentas sobre su utilización o compromisos asumidos. Otras 42 frecuencias fueron concesionadas sin informe técnico previo o con informes negativos

5. *Monopolización de concesiones para el mismo tipo de servicio:* la LRT de 1975 especificaba que un mismo concesionario podía poseer *en todo el país* una frecuencia para sistema de televisión, y hasta cinco para radio (2 AM y 3 FM). Pero, como señala el Informe, “la Reforma de 1995 permitió la concentración y el acaparamiento de frecuencias por vía legal.” (p. 122) Pasó a permitir que un mismo concesionario pueda poseer *en cada provincia* una frecuencia para radio AM y otra para FM, además de una concesión para sistema nacional de TV. Teniendo en cuenta que en Ecuador hay 24 provincias, una misma persona natural o jurídica estaba legalmente facultada para obtener 24 radios AM, 24 radios FM, y un sistema nacional de televisión. Fuera de toda esta permisiva legalidad que favoreció la monopolización de frecuencias -en abierta contradicción con la Constitución de 1998-, el informe constató que 10 grupos mediáticos o personas naturales poseían más de una concesión por tipo de servicio en la misma provincia. Recurrieron para ello a los mecanismos habituales de ocultamiento de la identidad de los verdaderos concesionarios: testaferros, parientes cercanos, y compañías vinculadas por participación societaria.
6. *Autoasignación de concesiones:* la inconstitucionalidad de las sillas de la mesa chica de CONARTEL no fue el único conflicto de intereses. El Estado designó sucesivamente como representantes por el Ejecutivo, y por tanto presidiendo el ente regulador, a personas ya concesionarias de licencias para explotar frecuencias. Los representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas fueron siempre sujetos concesionarios. Incluso representantes designados por el Ministerio de Educación presentaron el mismo conflicto. Entre 1995 y 2008, CONARTEL tuvo ocupadas las sillas de su directorio por personas ya concesionarias de una frecuencia en 128 oportunidades. El mecanismo de autoasignación es la adjudicación de frecuencias a miembros del directorio de CONARTEL, familiares o testaferros. También verificó el delito de modificación de resoluciones para generar marcos normativos favorables a los negocios de los miembros del ente.
7. *Legislación favorable a la extranjerización de los medios de comunicación:* en 1995 quedó permitida hasta el 25% la participación de capitales extranjeros en personas jurídicas concesionarias de una licencia. Para personas naturales era condición *sine qua non* ser ecuatoriano por nacimiento. Pocos años más tarde la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana -agosto de 2000- suprimió al artículo 3 de la LRT, liberalizando la participación accionaria del capital extranjero en medios de comunicación. Entre las empresas

extranjeras beneficiadas por esta normativa se encuentra el caso de Belleville Investment Limited y Televideo Service Inc, que con su participación accionaria en la empresa Telecuatro Guayaquil C.A., conformaba la *Red Telesistema* (RTS), una de las más importantes cadenas de televisión del país, con matriz en Guayas -la jurisdicción con mayor población- y repetidoras en 20 de las 24 provincias. El Informe de la Auditoría sentenció que “en el marco de la globalización, se desarrolla una agresiva venta de franquicias, la cuales se han introducido ya en el país, lo que determina la expansión de una sola programación, de una sola voz, del ‘pensamiento único’.” (p.173)

8. *Discriminación a medios comunitarios*: sucesivas legislaciones inconstitucionalmente relegaron a los medios comunitarios al final de la fila en las prioridades de asignación de frecuencias. Aún cuando las constituciones de 1978 y 1998 prohibieron todo tipo de discriminación -incluyendo raza, color, sexo, idioma y origen social-, la Reforma de la LRT en 1995 siguió discriminando a los medios comunitarios. El Reglamento General estableció que las “radios comunales” serían consideradas bajo la categoría de “estaciones públicas” y “sin fines de lucro”. Les prohibía emitir publicidades comerciales, y se restringía su programación a contenidos exclusivamente “educativos”. La normativa “confundía la no finalidad lucrativa con la prohibición de tener ingresos propios”, explica el texto de la Comisión. (p.177) Se reglamentó que las frecuencias para radios comunales sólo podían ser otorgadas a Comunas legalmente establecidas según la Ley de Comunas, lo que excluyó a instituciones civiles y movimientos sociales. Más aún, marginó a las “radios comunales” *ipso facto* al establecer, en su artículo 7, que las concesiones para este tipo de radios serían entregadas sólo en lugares donde no existan solicitudes, es decir, sólo podrían existir allí donde no llegaban las otras. La restricción al tipo de programación determinó contenidos culturales y educativos, dejando afuera programas de entretenimiento o informativos. “A las emisoras privadas no se les recuerda en ningún momento su función social ni su responsabilidad con la cultura y la educación de población de su país”, advirtió el Informe. La potencia se restringió, reservándoles las frecuencias de baja intensidad y poco alcance geográfico. Las “radios comunales” quedaron sometidas a la Ley de Seguridad Nacional, debido al temor de las autoridades nacionales a que estas estaciones sean utilizadas para transmitir contenidos subversivos.¹¹ Con todas las restricciones que pesaron para la solicitud y el funcionamiento, las organizaciones sociales y otras instituciones con vocación comunitaria prefirieron solicitar

¹¹ “En su momento, Raúl Izurieta Mora Bowen, dirigente de AER, explicaba cómo el Congreso Nacional, mediante esta disposición, protegía la seguridad interna del Estado ecuatoriano. *Desde hace ocho años en Cuba se hizo un movimiento de radios comunitarias que tenían por objeto llevar el mensaje del gobierno. El movimiento se expandió por toda América Latina y hoy tiene su sede en Quito*, declaró Izurieta. El temor de las autoridades es que el servicio de las radios comunitarias sea utilizado como *móvil de mensajes subversivos y de narcotráfico*.” (p.179)

frecuencias de tipo comercial y trabajar la programación de la radio con una intencionalidad comunitaria. La Ley Reformativa del 2002 reconoció a las *estaciones comunitarias* como aquellas que “nacen de una comunidad u organización indígena, afroecuatoriana, campesina o cualquier otra organización social, que su labor esté orientada al fortalecimiento de la comunidad” (p.181); ampliando el acceso a otro tipo de organizaciones. Levantó la prohibición de pasar publicidad, y estableció que sus límites de potencia, control de contenidos y sujeción a la Ley de Seguridad Nacional serían los mismos que para las estaciones comerciales. Aun así siguieron existiendo limitaciones que hicieron que CONARTEL sólo reciba 5 solicitudes para este tipo de frecuencia entre 1995 y 2008.

El Informe (p.259) resumió cuatro conclusiones clave:

- “Se reconoce la presencia de un importante número de grupos familiares y económicos que detentan un importante número de concesiones, así como de medios de comunicación, lo que les otorga una gran capacidad fáctica.”
- “Se constata la presencia de una elevada concentración de la propiedad sobre los medios de comunicación, producto de un amplio desarrollo de la propiedad cruzada que determina la formación de grandes conglomerados multimedia.”
- “Las iglesias católica y evangélica concentran una gran cantidad de medios, especialmente radiales, en tal número que rebasan ampliamente los valores establecidos en legislaciones de países desarrollados como Inglaterra.”
- “El proceso de concentración de frecuencias de radio y televisión en el Ecuador, en clara violación de los preceptos constitucionales vigentes, es producto de la venta del patrimonio social constituido por las frecuencias por parte de concesionarios particulares, tanto personas naturales como jurídicas, en un verdadero proceso de apropiación indebida de bienes públicos, aparentemente justificados y escudados tras mecanismos revestidos de legalidad, aprobados mediante resoluciones de CONARTEL.”

Para cerrar, ofreció recomendaciones para que el Estado adopte y revierta la situación planteada, que se resumen en la sanción de un nuevo marco regulatorio:

- “Para viabilizar el cumplimiento de los mandatos de la Constitución vigente sobre la diversidad de voces y el robustecimiento de la libertad de expresión y la democracia, se recomienda estudiar medidas que impidan el desarrollo y ampliación de conglomerados multimedia.”
- “Para impedir el monopolio de pocas voces, situación contraria a la diversidad de voces planteada en la Constitución vigente, es necesario determinar números máximos de medios que pueden poseer las iglesias.”
- “Para evitar la conformación y consolidación de monopolios es imperativo estudiar una ley antimonopolios.”

Reacciones ante el Informe, campos y agentes en disputa

Amézquita (2011:113) relata que en diciembre del 2008, mientras funcionaba la Comisión Auditora, CORAPE se adelantó y presentó un informe que ya destacaba la escasa transparencia en la asignación de frecuencias y el tráfico de influencias. Los concesionarios privados no tardaron en mostrar su reacción, y restaron credibilidad al documento y al trabajo de la Comisión, aduciendo que “las radios comunitarias son enemigas de las privadas”. Para ellos, el problema era el posible uso que el Gobierno podría hacer con la información presentada. Finalmente, el Informe se entregó el 18 de mayo de 2009, un día antes de lo estipulado. Y el debate se disparó.

Este informe dio paso a innumerables foros, seminarios, encuentros y discusiones sobre la libertad de expresión. (...) En ellos, actores de la prensa, la radiodifusión y la televisión nacional, autoridades burocráticas y de entes de control, académicos e investigadores nacionales y extranjeros, expusieron sus puntos de vista y debatieron sobre la libertad de expresión. Esto configuró un tipo de diálogo alrededor de la comunicación en el Ecuador, donde a la vez que se ponían en duda las existentes pero precarias prácticas de regulación sobre los medios de comunicación y sus propias prácticas de autorregulación. Se elevó la libertad de expresión a un objeto de disputa sobre el rol del Estado y las expectativas de la sociedad civil. El espectro radioeléctrico se posicionó entonces en una cuarta arista, no solo como derecho, como sector estratégico y como recurso natural, sino como herramienta fundamental para la libertad de expresión y para el empoderamiento de comunidades a través de procesos de comunicación propios. (p.114)

La consecuencia más importante es que el documento disparó el debate social sobre la democratización del espectro, a la vez que alimentó el anuncio del envío de un proyecto de Ley de Comunicación a la Asamblea Nacional. El entonces presidente de CONARTEL, Antonio García, defendió los intereses corporativos de los medios privados y abrió un debate acerca de la solvencia técnica y jurídica del Informe; que primero lo enfrentó con Guillermo Navarro -el académico que presidió la Comisión Auditora-, y luego retrasó la publicación definitiva del documento, que debió ser íntegramente revisado. Lo que en verdad disputaban los actores involucrados era la interpretación sobre cuáles eran los alcances legales del trabajo: mientras que las cámaras patronales AER, ACTVE y Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) solicitaban audiencias con el Presidente y lanzaban críticas a la metodología y las recomendaciones del Informe en sus periódicos o programas; el campo posicionado a favor de los medios comunitarios y de la democratización del espectro exigía que, de acuerdo al mandato constitucional de la Comisión, las frecuencias entregadas con irregularidad se reviertan inmediatamente.

Dentro del campo que bregó por la democratización del espectro, en el sentido planteado por los medios comunitarios y los sectores involucrados de la sociedad civil, encontramos un primer gran agrupamiento: el ya mencionado *Foro de la Comunicación*. Con acuerdos sobre puntos centrales, se trataba de un espacio amplio en cuanto a su integración ideológica y política, lo que derivó en algunas fisuras constatables a medida que avanzó el debate de la LOC. Entre otras, confluyeron la CIESPAL -director Fernando Checa-, la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central -decano Fernando López-, la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), el Congreso Latinoamericano y Caribeño de la Comunicación (OCLACC), SIGNIS, la Federación Nacional de Periodistas (FENAPE), CORAPE, ALER, Radialistas Apasionadas y Apasionados, Fundación El Churo, ALAI, OCLACC, SIGNIS, y académicos como Mauro Cerbino e Isabel Ramos (CLACSO), o Hernán Reyes (UASB). Recordamos que el *Foro* también recibió apoyos de la CONAIE y su brazo político, el partido indigenista Pachakutik. (López Vigil, E; Acosta, E; Reyes, E)

Es precisamente en 2009 cuando comienzan las primeras diferencias en torno a la orientación relativamente más cercana al oficialismo de Alianza País que sostenían algunas organizaciones. Surge entonces el *Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación*, espacio convocado por CIESPAL, donde participaron actores similares a los arriba mencionados, y que provocó

tensiones con el *Foro*. El *Colectivo* contrató al abogado Rómel Jurado Vargas -luego asesor del presidente de la Comisión Ocasional de Comunicación en la Asamblea- para redactar un proyecto de ley propio, y realizó eventos de debate y difusión de su folleto con “10 puntos para una Ley de Comunicación democrática”.

Divergencias que llevaron a la ruptura entre el *Foro* y el *Colectivo* son: la cuestión de la titulación obligatoria para ejercer el periodismo, defendida por universidades y gremios, resistida por medios comunitarios y organizaciones de la sociedad civil; la de los liderazgos, en torno a definir cuál era la organización convocante y voz autorizada para hablar en nombre de todo el colectivo; la de la estrategia de acción, donde se enfrentó una línea que pretendía privilegiar la movilización e independencia frente a la disputa entre el Ejecutivo y los medios privados, mientras que el *Colectivo* procuró ganar apoyo de actores gubernamentales. (Segura, 2012)

A raíz de los desencuentros, en 2010 se produjo el desprendimiento más radicalizado desde el *Foro*: ALER, CORAPE, ALAI, Radialistas Apasionadas y Apasionados y El Churo conformaron el colectivo *Autoconvocados de la Comunicación* (Segura, 2012), y el *Foro* quedó prácticamente inoperativo. (Acosta, E)

En el campo que defendió la posición de los medios privados se pronunció la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios), políticos opositores al Gobierno -como el assembleísta y catedrático de la UASB, César Montúfar-, cámaras empresariales -AER, ACTVE y AEDEP- y, por supuesto, una amplia lista de periódicos, radios y canales de televisión.¹²

Por cuatro meses no existió ningún tipo de pronunciamiento gubernamental. Finalmente, el presidente Correa inauguró su ambigua política frente a la concentración y el monopolio de los medios. “El informe es gravísimo. Habrá que revertir algunas frecuencias, caerán algunas vacas sagradas”, declaró en cercanía a las posiciones de aquellos que exigían avances. A continuación, defendió la necesidad de revisar íntegramente el documento: “Queremos evitar errores. Vamos a analizarlo con profundidad y luego sí iremos con toda contundencia a sancionar y a corregir los abusos que se han cometido”. (Diario Hoy, 4 de agosto de 2008, citado por Amézquita, 2011:115)

Pocos días después de estas declaraciones, el Poder Ejecutivo emitió un decreto que ordenaba la fusión de CONARTEL al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que asumió todas sus funciones. El oficio vinculante de la Procuraduría (arriba desarrollado) apuntaba a la inconstitucional integración de CONARTEL, por lo que en la mesa del ente regulador -ahora de vuelta CONATEL- volvían a existir sillas reservadas para las Fuerzas Armadas y las cámaras de empresarios. (Wambra, 29 de agosto de 2013)

¹² Sobre el Informe de la Comisión Auditora, este campo no funcionó en un bloque homogéneo. Por ejemplo, las cámaras empresariales y la SIP rechazaron íntegramente el documento; pero Fundamedios adoptó una posición más ambigua, tomando como válido el Informe para criticar la responsabilidad política y estatal, pero no para denunciar la necesaria complicidad civil de los también corruptos empresarios beneficiados, excepto que estos sean parte de la línea política oficialista, como en los casos de Jorge Yunda o Vinicio Alvarado.

A pesar que el 22 de diciembre de 2009 la Asamblea Nacional realizó el primer debate de la futura LOC, los avances comenzaron a dilatarse:

2010 fue un año apagado en relación al informe y en general a un debate crítico (...) Las cadenas sabatinas del presidente siguieron fustigando a los llamados poderes fácticos (...) los medios privados y algunos periodistas siguieron apropiándose del discurso de la libertad de expresión. (...) No fue hasta el proceso de Consulta Popular (mayo de 2011, N. del A.), que los temas de las frecuencias volvieron a estar en la agenda política del país pues, entre otros temas, la consulta pretendió viabilizar, por medio de la legitimación otorgada en las urnas, la Ley de Comunicación estancada. (Amézquita, 2011:115)

A modo de cierre de este capítulo, las palabras de Fernando Ortiz y José Ignacio López Vigil, quienes integraron la Comisión Auditora como vicepresidente y comisionado, permiten dar una idea global tanto de la desaprovechada potencia del Informe, como al respecto de las imbricaciones del poder político, económico y mediático:

Si se aplicaba el informe habría sido una hecatombe, 80% de medios audiovisuales cerrados, un impacto en la población muy grande (...) El gobierno decidió no intervenir ni hacer caso, y más bien ponerle un archivador para que no levante mucha polvareda por el tema de las connotaciones e implicaciones políticas. Ese momento anterior de corrupción, de emparentamiento entre el sector político y el mediático, hacía notar que lo que consumimos como información estaba contaminado de intereses políticos (...) Gente que estaba como diputado de alguna provincia de escasos recursos económicos, llegaba al Congreso Nacional y luego negociaba aliándose al gobierno de turno. Parte del menú de las prebendas era dar una frecuencia, eran un botín político.

Dentro del oficialismo, por ejemplo, Jorge Yunda¹³ fue observado: era un traficante, un comprador, un vendedor de frecuencias. Fue precisamente el presidente de CONARTEL, nombrado por el Presidente. A pesar que en mayo del 2009 le dije al Presidente, a Patiño¹⁴ y a Galo Mora¹⁵, le expliqué cómo operaba el tráfico y el negociado de frecuencias. Salimos con una alegría enorme los miembros de la comisión, pensando que habíamos hecho un acto patriótico por el país. Hasta ahora nada. Me siento tremendamente defraudado. Tuvimos la impresión de transformar el planeta, porque el Presidente apagaba y prendía los motores, pero luego nos dimos cuenta que era la misma cosa: un asunto de controlar los medios, chantajeándolos, si no haces esto y transmites las sabatinas y las cadenas, tengo estos instrumentos, puedo quitarte la frecuencia. (Ortiz, E)

Esta versión es confirmada por López Vigil (E):

En la reunión Correa dijo “esto es una bomba, pero nosotros no tenemos miedo que explote”. Estaba también Antonio García, en ese momento al frente de CONARTEL. Correa le dijo: “no me vengas con leguleyadas, que esto hay que aplicarlo”. Le presentan la lista de las más de 400 emisoras que había que revertir, y cuando mira a Yunda pregunta: “¿Es nuestro Jorge Yunda?”. Guillermo Navarro le dice “Sí, señor Presidente”. Salimos tan entusiasmados de esa reunión porque dijo que esto explote, y explote y ya. Hasta el día de hoy que no se ha revertido ni una sola frecuencia de las que han sido asignadas ilegalmente. Se revirtieron las que tenían la antena doblada, la que no pagó los impuestos, etc. Pero de las acumuladas por estos hijos de puta, ni una. El informe ni siquiera se presentó públicamente, se lo entregamos personalmente a Correa, y el Gobierno lo metió en una gaveta y ni lo publicó. Se terminó, se presentó al ilustre presidente, y hasta el día de hoy, nada.

¹³ Jorge Yunda Machado es un empresario y político ecuatoriano, que actualmente es asambleísta por Alianza País (2017-2021). Fue presidente de CONARTEL entre 2007-2009, a pesar de ser concesionario directo e indirecto de más de 35 frecuencias. (Fundamedios, 18 de febrero de 2017) En el Informe de la Comisión Auditora es señalado por haberse autoasignado concesiones mientras presidió el organismo. (2009:149)

¹⁴ Ricardo Patiño es un político ecuatoriano que ocupó varios ministerios durante el gobierno de Rafael Correa, como el de Economía y Finanzas, de Defensa, y de Relaciones Exteriores. Es señalado como uno de los referentes e ideólogos más cercanos al ex presidente en su proyecto político.

¹⁵ Galo Mora es un poeta y antropólogo ecuatoriano, muy cercano a Correa durante su Gobierno: cumplió funciones como asesor, redactor de discursos, y ocupó el ministerio de Cultura.

Capítulo 3. La Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en debate

El capítulo anterior constató la existencia de múltiples intereses sectoriales -en el Gobierno, la sociedad civil, y el capital privado- en la previa del debate por la Ley Orgánica de Comunicación (LOC), objeto del presente trabajo. El recorrido histórico partió de la sanción de la primera normativa sobre regulación del acceso al espectro (1975) hasta la publicación del Informe de la Comisión para Auditoría de Frecuencias (2009). Elementos que caracterizan este contexto son:

- el cambio constitucional, consecuencia de la crisis del régimen político y económico, que incluyó artículos referidos a la comunicación;
- la llegada al Gobierno de un sector renovador de la casta política, con un programa reformista y modernizador de la estructura capitalista nacional, y un discurso por un lado democratizador y por el otro necesitado de construir opositores, que en la lucha por las representaciones sociales tendrá a los medios privados como disputantes;
- la existencia de sectores sociales críticos al papel de los medios, y la particular reminiscencia sobre el papel que desempeñaron en la crisis del régimen político;
- la presencia de un importante grueso de organizaciones y fundaciones presionando por un cambio en el marco regulatorio;
- la potencialidad de un profundo Informe -prácticamente irrefutable- sobre el alarmante estado de concentración de las frecuencias, en manos de empresarios estrechamente vinculados al poder político y al capital financiero, además de un creciente proceso de extranjerización;
- el impulso regional a nuevas normativas sobre regulación de la comunicación, siendo particularmente influyentes los casos de Venezuela y Argentina.

Este capítulo pretende abordar la discusión originada en torno a la propuesta de Ley de Comunicación. Indudablemente el debate comenzó mucho antes, como desarrolla el título anterior. En éste, la línea de tiempo perseguirá el devenir del debate dentro de la Asamblea Nacional, desde diciembre de 2009 hasta la sanción de la LOC en junio de 2013. A pesar del cabildeo y el lobby de los sectores involucrados, todos los actores, con excepción de los partidarios de la posición del Gobierno, denunciaron la escasa socialización y aportes de parte de la ciudadanía, algo que, en sus palabras, resultará vital para todo el proceso y posterior implementación de la LOC.

Primer Debate en la Asamblea Nacional

La conformación de la Comisión Ocasional Especializada de la Asamblea Nacional (AN) señaló el desplazamiento de la disputa política entre el Gobierno y los medios privados hacia el plano

jurídico. Esta Comisión nombró un Grupo Consultivo ad honorem, integrado por once personas “sin nexos políticos ni partidarios”, para asesorar y apoyar el proceso de redacción de la ley, aunque su trabajo y aportes fueron mínimos y no vinculantes. (Reyes, 2010:171) El 17 de diciembre del 2009, el presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, y los representantes de las bancadas legislativas de todas las fuerzas, firmaron un *Acuerdo Ético-Político para una Ley de Comunicación* que garantice “los derechos y libertades establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador”. (Andrade, 2012:125) La radicalización de las posiciones de Alianza País y de la oposición volvieron inminente el archivo del proyecto en la Comisión, pero la mediación de Cordero logró la signatura de este “acuerdo mínimo”. (Reyes, 2010:175)

Inicialmente, cuatro proyectos fueron debatidos en Comisión. El primero, presentado por el asambleísta de Convergencia Democrática, César Montúfar, politólogo y académico de la Universidad Simón Bolívar. En éste primaba una defensa de la libertad de expresión en su sentido más amplio, con una eminente dirección liberal y de mercado. Los medios privados hicieron explícito su apoyo a esta propuesta, pero luego su estrategia viró y atacaron todo el proceso de conjunto (p.172), dejando en claro que para ellos la mejor ley de comunicación es la que no existe. También la SIP se pronunció en contra de los tres proyectos, con el argumento de que finalmente todos atentaban contra la libertad de expresión y la democracia.

El segundo proyecto correspondió al elaborado por el *Foro de la Comunicación*, que tuvo como elemento central el empoderamiento y control ciudadano de los órganos reguladores. Fue el único de los tres proyectos que consideró medidas para reversión y reasignación de las frecuencias ilegalmente concesionadas. Aun así, recibió el cuestionamiento de CORAPE, ALER y CIESPAL “en el sentido que no era representativo de un amplio y consensuado proceso de consulta para su elaboración por parte de los sectores más afectados por la estructura actual y más potencialmente beneficiados por el nuevo marco normativo.”

El tercer proyecto era del movimiento Alianza País, elaborado por el asambleísta Rodolfo Panchana, e incluyó artículos relativos al derecho a rectificación y réplica. (p. 173) Éste fue muy criticado por sus falencias técnicas y orientación controladora, y terminó desestimado por los integrantes de la propia bancada. Aquí se introduce un cuarto proyecto, presentado por el *Colectivo Ciudadano*, a modo de insumo para la redacción final de un único texto. (Segura, 2012)

Suscrito el Acuerdo entre las bancadas, el 22 de diciembre la AN inauguró los debates por la LOC, finalmente aprobada el 14 de junio del 2013. El Acuerdo duró poco. Los 1270 días transcurridos entre la primera sesión y la votación definitiva dan cuenta de los múltiples obstáculos en el proceso, no sólo dentro del parlamento, sino también en el debate social, enmarcado en la disputa entre los medios privados y el Estado.

La primera sesión transcurrió entre la lectura del dictamen de comisión y las primeras exposiciones de los legisladores. “El acuerdo dice que de ninguna manera se podrá clausurar o suspender, administrativamente, ningún medio de comunicación. Si quieren que eso ocurra, pues

abandonen la sala, pero si quieren que eso no vuelva a ocurrir tenemos que aprobar la ley”, advirtió Cordero al recinto, y luego levantó la sesión porque ya no había muchos presentes. Paralelamente, el Estado hacía oídos sordos a este punto: la SUPERTEL sancionó a *Teleamazonas* con una salida del aire por 72 horas, por difundir una noticia sin rigurosidad informativa. La resolución, dictada por el superintendente Fabián Jaramillo, se basó en el artículo 18 de la Constitución vigente, que si bien coloca como derecho “buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz”, el procedimiento de sanción se amparó en la inconstitucional LRT, y mientras el Pleno debatía la nueva ley. (El Universo, 23 de diciembre de 2009)

Otro medio sancionado -y con una línea editorial muy distinta a la representada por *Teleamazonas*- fue *La Voz de Arutam* de Macas, una radio manejada por las organizaciones de la nacionalidad indígena amazónica shuar. La concesión les fue retirada por “incitar la violencia” y “promover el caos social” en los paros del sindicato de maestros UNE y las movilizaciones convocadas por la CONAIE¹⁶ meses atrás. (En Marcha, 3 de enero de 2010) En conjunto, estos casos ya indican una voluntad punitivista y persecutoria en la aplicación del marco legal por parte del Gobierno, algo que se intensificará con la entrada en vigor de la LOC. Paralelamente, esta política era presentada como necesaria y más urgente que la propia democratización del espectro: “Por un lado estaban los medios privados haciendo de todo para no permitir su aprobación, y por el otro el Gobierno tratando de aprobar una ley que a todas luces la mostraba como una ley sancionadora, porque básicamente así la mostraban y así la entendieron luego.” (Acosta, E)

Días más tarde, Rafael Correa envió un mensaje al bloque oficialista de la Asamblea: el acuerdo “expresa una traición”, le “revuelve el estómago” verlos en fotos con legisladores de un partido opositor.¹⁷ (Andrade, 2012:125) La segunda sesión en la AN se llevó a cabo el 5 de enero de 2010, y el proyecto volvió, según el reglamento, a la Comisión Especializada, para que ésta incorpore las recomendaciones señaladas por los asambleístas. Desde la oposición y con una perspectiva liberal, César Montúfar (2013:117) señala que el oficialismo incumplió el acuerdo en tres puntos: el no desarrollo de una normativa acorde a los instrumentos internacionales suscritos por el país, escudados tras un discurso de soberanía nacional; la inclusión de diversos mecanismos de censura previa; la inclusión de un Consejo de Regulación sin autonomía ni independencia del Gobierno y de

¹⁶ “(...) frente a las amenazas de movilización y resistencias del movimiento indígena respecto a varias acciones y leyes aprobadas, el gobierno se comprometió públicamente a entregar catorce frecuencias radiales, una a cada una de las nacionalidades indígenas del país, incluidos recursos adicionales para infraestructura (...), gesto que fue visto por algunos como una suerte de ‘chantaje’ para retomar las mesas de diálogo, que se habían roto.” (Reyes, 2010:161)

¹⁷ Esta forma de “presión política” del Presidente hacia el Poder Legislativo a través de los medios de comunicación fue una de las tácticas utilizadas para sostener la disciplina dentro del movimiento, en momentos donde los debates no seguían el camino esperado. Amenazando con presentar su renuncia, en 2007 evitó que la mayoría oficialista en la ANC indulte a los activistas sociales acusados por sabotear servicios públicos durante las protestas en Dayuma. (El Comercio, s/f) Con la misma amenaza, impidió que la AN debata la despenalización del aborto -incluido para casos de violación- en octubre de 2013, sostenida por tres de sus asambleístas durante las sesiones por el nuevo Código Penal. (La Izquierda Diario, 14 de junio de 2017)

los “poderes fácticos”. Más de un año y 10 meses quedó trabado el proyecto, hasta que nuevamente volvió al recinto.

La consulta popular (mayo 2011)

La Comisión Especializada siguió debatiendo las modificaciones al proyecto de ley hasta 1° de julio de 2010, fecha en la que se aprobó el Informe para el Segundo Debate en el Pleno. (Comisión Ocasional Especializada de Comunicación, Acta Convocatoria Nro. 51) De los 11 asambleístas de la mesa, 6 pertenecían al movimiento oficialista. Las reuniones para este informe se extendieron más allá del 18 de junio, fecha señalada como límite para la devolución del documento. Ese día la mayoría de la Comisión votó extender el plazo, y la oposición denunció que Rolando Panchana estaba presidiendo interinamente el Pleno y envió un delegado a votar por él. (Montúfar, 2013:120) Luego de esto, las cinco sillas opositoras no volvieron a ocuparse, y Alianza País quedó solo en la redacción final del documento.

Si bien el oficialismo contaba con los votos necesarios en la Comisión, la realidad era muy distinta en el Pleno de la Asamblea. Las leyes calificadas en la Constitución como “orgánicas” son aquellas que afectan o viabilizan derechos, ordenamiento institucional, y el régimen político. Por tanto, una ley que regule el derecho a la comunicación entraba en esta clasificación, pero interponía un problema: éstas sólo pueden aprobarse con el 75% de los escaños totales, y AP tenía 59 de los 124 asambleístas que integraron el período legislativo entre julio del 2009 y mayo de 2013. El proyecto de Ley Orgánica de Comunicación difícilmente hubiese podido aprobarse en un parlamento dividido y sin mayorías absolutas.

El régimen político ecuatoriano no contempla elecciones de término medio. El órgano legislativo modifica su composición en el mismo momento que el Ejecutivo, es decir, cada cuatro años. La fotografía descrita en el párrafo anterior no cambiaría hasta las próximas elecciones en febrero de 2013. El punto muerto en la relación de fuerzas dentro del Estado, también para muchos otros temas políticos y económicos que requerían nuevas normativas, encontró salida con la convocatoria a la consulta popular lanzada por el presidente Correa. De esta manera, el régimen se plebiscita a sí mismo, y ante necesidades urgentes, la consulta popular legitima en las urnas los cambios en el rumbo político.¹⁸

¹⁸ Similar intención tuvo Alianza País en 2015, cuando intentó enmendar la Constitución vía referéndum popular, pero ante el masivo rechazo -que se expresó con movilizaciones sociales-, finalmente introdujo las enmiendas vía Asamblea Nacional -entre ellas, la reelección indefinida en cargos de elección popular-, y aprobó las leyes que pretendía plebiscitar en la consulta. En febrero de 2018 se realizará un nuevo referéndum y consulta popular, con un sentido político sintonizado: en medio de la fractura del oficialismo, el presidente Lenin Moreno, ungido como la continuidad de Rafael Correa, plebiscita su línea política cada vez más alejada de la del correísmo. (La Izquierda Diario, 19 de octubre y 30 de noviembre de 2017)

Los episodios de la jornada del 30 de septiembre de 2010 (30S) tensionaron más la relación del Gobierno con los medios privados¹⁹, tanto por los modos de la cobertura televisiva, como en la disputa por las representaciones sociales posteriores acerca de la jornada -concretamente, si se trató o no de un intento de golpe de Estado-. Cuando a las 14.00 se declaró el estado de excepción, todas las radios y canales de televisión debieron interrumpir sus transmisiones para emitir una “cadena obligatoria e indefinida”, cuya matriz fue el canal público *Ecuador TV*. Los medios privados y la oposición denunciaron esto como el intento estatal por ocultar lo que ocurría. La emisión oficial mostró las pretensiones de la Policía en derribar las antenas de *Gama TV*. En un contexto de movilizaciones sociales y confusión institucional, el papel de los medios de comunicación volvió a estar en el medio de la escena, y meses después seguiría siendo tema de debate. Una editorial del periódico *El Universo*, en enero de 2011, originará una demanda a título personal de Rafael Correa contra el autor y los directivos, evidenciando que ambos campos continuaron enfrentándose por el sentido de la interpretación de los hechos llegando al plano judicial.

El referéndum y consulta popular de mayo de 2011 fue aprobado en todos sus puntos. En cierta manera éste fue una consecuencia del 30S: planteó modificaciones al régimen en materia penal, tipificación de delitos, y cambios estructurales en la función judicial. Dos preguntas versaron sobre medios de comunicación: la número 3, que finalmente enmendó la Constitución para prohibir la participación de empresas de comunicación en entidades o grupos financieros (artículo 312); y la número 9, que aprobó la integración de un Consejo de Regulación de contenidos y de criterios de responsabilidad ulterior en la futura LOC.²⁰

Con este mandato popular en sus manos, un mes después, la Comisión Ocasional volvió a reunirse para incorporar los nuevos elementos al Informe para el Segundo Debate. Mientras que la minoría opositora nuevamente denunció el incumplimiento del acuerdo previo a la primera sesión, la mayoría oficialista se limitó a emitir un Informe Complementario con estos dos puntos incorporados. (Montúfar, 2013:122)

Segundo Debate en la Asamblea Nacional, primera parte

El Segundo Debate parlamentario sobre la Ley Orgánica de Ecuador se inauguró el 16 de noviembre de 2011, y contó con la participación de distintos y distintas representantes de la sociedad

¹⁹ El 30 de septiembre de 2010, la Policía Nacional se acuarteló como medida de protesta frente al veto parcial a la Ley de Servicio Público, que los dejaba fuera de una serie de beneficios salariales, y retuvo por la fuerza al Presidente dentro de un hospital durante toda la jornada, hasta que finalmente fue liberado por el Ejército.

²⁰ “Pregunta 9: ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?”.

civil, en carácter de Comisión General ante el Pleno. Sus discursos permiten ver los posicionamientos adoptados al respecto de los temas que se debatieron.

Los oradores que se pronunciaron desde el campo del Gobierno dejaron en claro su apoyo a la aprobación del proyecto sin modificaciones. Con excepción del periodista Orlando Pérez, representante por los medios públicos y director del periódico *El Telégrafo*, ninguno mencionó la redistribución de frecuencias y el reparto tripartito del espectro como un camino hacia la democratización de la comunicación, supuestamente objetivo de fondo de las intenciones oficialistas. (Asamblea Nacional, Acta 136-A:11)

En representación del *Colectivo Ciudadano* se pronunció la catedrática de la Universidad Central, Pilar Núñez, lanzando un encendido discurso de ataque a las posiciones de los legisladores de oposición y de los medios privados concentrados. Defendiendo la relación de protección y garantía entre el sistema de comunicación y los derechos a la comunicación consagrados en la Constitución, destacó que el proyecto es una “ley de comunicación y no de medios, aunque todos los grandes medios se hayan pasado repitiendo durante dos años esto porque no entienden qué es la comunicación”. (p.127) Respaldo la composición del Consejo de Regulación, y ante el pedido opositor de archivar el proyecto para trabajar sus puntos en una futura Ley de Telecomunicaciones, señaló que ésta es imposible sin la previa sanción de la LOC. Finalmente, rechazó las consideraciones negativas realizadas por la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Catalina Botero, argumentando que no respondieron a criterios previos del mismo organismo.

El estudiante de la Universidad Central, Juan Carlos Zapata, escudó el proyecto en todos los puntos, incluida la titulación obligatoria para ejercer el periodismo. (p.28) Enrique Arosemena, representante de medios incautados, exigió que se incluya una transitoria sobre el futuro de estos, defendió la gestión de los medios públicos, y pidió que se les permita pasar publicidad comercial para que logren independencia económica. (p.37) Como se observa, los oradores dentro del campo que apoyó la posición del Gobierno realizaron discursos que giraron en torno a la dualidad de oposición entre medios privados concentrados y el Estado. A pesar de algunas pequeñas menciones al rol de los medios comunitarios y la necesidad de protegerlos, sus mayores aportes le dieron centralidad sólo al rol de los medios públicos en la lucha por la democratización.

Lógicamente, quienes se expresaron desde el campo de los medios privados realizaron un sinnúmero de críticas en defensa de los intereses corporativos de los grandes medios. Por ejemplo, el empresario Álvaro Rosero, dueño de *Radio Cadena Democracia*, dijo no estar en contra ni de los medios públicos ni de los comunitarios, pero destacó la importancia de la iniciativa privada y, en ese sentido y para no perjudicar su competitividad, solicitó que el proyecto no incluya cuotas mínimas de contenidos musicales para artistas nacionales. (p.16) Con una dosis de cinismo, Kléber Chica, presidente de AER-Guayas -la provincias con mayor concentración de frecuencias en pocas manos- pidió incluir una transitoria que permita a CONARTEL aprobar, con un trámite administrativo a simple

petición de los concesionarios, la transferencia de licencias de personas naturales a personas jurídicas, y así “regularizar la informalidad en el espectro creada por la LRT”. (p.20)

Dentro de este mismo campo, dos gremios de periodistas asumieron la postura que los medios privados lanzaban en sus páginas y espacios informativos, esta es, el ataque de la LOC a la libertad de expresión. Vicente Ordóñez, presidente de la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y periodista de *El Universo*, señaló que se trata de una normativa “mordaza” y pidió “una ley que nos arrime más allá de la civilización, no una ley que nos aparte de ella.” (p.22) Exigió garantías para un ejercicio periodístico “libre de controles gubernamentales” y con “libertad de opinión”. (p.23) Por su parte, el Foro de Periodistas de Ecuador y su orador Paul Mena añadieron sus objeciones acerca de la falta de debate en todo el proceso, la poca de independencia de los medios públicos, los escasos controles a la publicidad oficial, el alejamiento de la figura de la responsabilidad ulterior con respecto a los estándares de la CIDH, la discrecionalidad con la que podría utilizarse la rectificación y respuesta para imponer contenidos en los informativos, la composición del Consejo de Regulación, sus atribuciones y facultades sancionatorias. (p.119)

Fundamedios y su director, César Ricaurte, denunciaron los casos de ataques de Rafael Correa hacia periodistas, pidiendo una LOC que sirva para lograr el desarrollo de los tres sectores a partir de la idea de “autorregulación” (p.126). Indicaron que el texto debatido permitía la creación de un “sistema de propaganda estatal” debido a la falta de controles en el uso de las cadenas nacionales y de la publicidad oficial.

Una misma línea recorrió los discursos de todos los oradores del campo de la comunicación comunitaria, ésta es, la petición de la distribución equitativa y tripartita del espectro. Esto parecía estar incluido en el proyecto de ley debatido: “Se reservará el treinta y tres por ciento de las frecuencias de radio y televisión entre medios públicos, privados y comunitarios de las frecuencias disponibles.” (p.136) No obstante, el sintagma *frecuencias disponibles* indudablemente clarificó que lo único a repartir serían las frecuencias no ocupadas dentro de un espectro saturado y concentrado, evitando cualquier tipo de reversión de concesiones otorgadas ilegalmente, y en abierta contradicción con la Constitución, que prescribió el acceso al espectro en igualdad de condiciones (artículo 16).

Por *Radialistas Apasionadas y Apasionados*, José Ignacio López Vigil destacó que el quid de la democratización “no está en la definición de libertad de expresión, no está ni siquiera en la conformación del Consejo, está en la distribución, en la pésima distribución actual que hay en las frecuencias de radio y televisión” (p.122), y exigió la reversión de las frecuencias según lo indicado en el Informe de la Comisión Auditora. Mismo pedido realizó Gisella Dávila de CORAPE, destacando que el espectro plural es la mejor forma de garantizar el derecho humano a la comunicación. (p.133) “La mayor violación a la libertad de expresión que se ha cometido en este país es la concentración de los medios en pocas manos, aunque se nieguen a verlo o no quieran mencionarlo, los medios están concentrados en diecinueve familias”, resumió Verónica Calvopiña, en representación de El Churo y mujeres, indígenas, jóvenes y afrodescendientes. (p.135)

Marcelo Larrea, presidente de la Federación Nacional de Periodistas (FENAPE), al igual que Franklin Falconí, del periódico *Opción*, señalaron que si bien debe garantizarse la igualdad en el acceso al espectro, algunas de las exigencias generales se volvían incumplibles para el sector comunitario, debiendo tenerse en cuenta sus condiciones especiales. Sobre el Consejo de Regulación, Larrea no se opuso a su creación, pero criticó su exclusiva atribución de regular contenidos: “Para superar el sensacionalismo, el sexismo y la violencia, hay muchos caminos democráticos, entre ellos, el fomento a la crítica, de los observatorios de medios, el fortalecimiento de la participación social, la democratización de los medios; no la figura de perfiles draconianos, del censor”. (p.33) Humberto Cholango, presidente de CONAIE, pidió respetar la interculturalidad y plurinacionalidad de la Constitución, para que a los pueblos y nacionalidades indígenas no se les niegue más el acceso al espectro con el argumento que no hay frecuencias disponibles. (p.137)

Durante las tres sesiones del 2011 -16, 22 y 24 de noviembre-, los legisladores expusieron sus desacuerdos en torno al proyecto, aunque por lo general, enmarcados en argumentos que o bien mostraban cierta ignorancia al respecto de la materia a legislar, o bien se centraron en la disputa política entre correísmo y oposición. Esta radicalización fue evidente no sólo en los bloques de las primeras minorías -PSP y PSC-, sino también en las bancadas más pequeñas -como Pachakutik o el MPD, que aunque oposición “por izquierda”, con sus votos tampoco hubiese alcanzado para que se sancione la LOC-. El resultado fue otra vez el mismo: el proyecto volvió a Comisión. En otras palabras, para evitar su archivo, AP logró que retorne a las mesas de discusión para ganar tiempo de consensos ante la parálisis del órgano legislativo.

Por la bancada oficialista, el asambleísta poniente del proyecto, Mauro Andino, fue uno de los pocos en colocar la redistribución equitativa del espectro entre los puntos trascendentales: “un salto cualitativo al que muchos actores políticos y económicos del país se han opuesto, incluso alegando la falsedad de que tal distribución es técnicamente impracticable” (p.37). Por su parte, Rolando Panchana, que también integró la Comisión Ocasional, dedicó sus intervenciones a responder las críticas, principalmente centradas en el ataque a la “libertad de expresión”. Haciendo un superficial recorrido comparativo de las legislaciones del continente, criticó a la CIDH por perseguir políticamente al país y no mirar lo que pasa en el resto de la región. (Acta 136-D:23)

A pesar de las palabras de su compañero, precisamente Panchana -periodista devenido en asambleísta, con extensa trayectoria en el canal opositor *Ecuavisa*- era uno de aquellos que alegaban la imposibilidad técnica de la división tripartita del espectro. En las reuniones previas a las sesiones parlamentarias de este período, López Vigil (E) relata que cuando las organizaciones vinculadas a la comunicación comunitaria trataron de explicarle la literalidad del artículo 16 de la Constitución, Panchana afirmó: “En toda mi vida periodística no ha habido ni oído una estupidez más grande como la división tripartita del espectro como una salchicha”. Esta versión es confirmada por Ana Acosta, quien también da cuenta de la falta de información sobre la materia legislada por parte de los asambleístas oficialistas:

No toda la gente de AP lo entiende ni lo entendía. Hay un asambleísta que se llama Rodolfo Panchana, él era un presentador de un programa de un canal incautado, y pasó a ser asambleísta de AP. Cuando hubo una mesa de discusión, donde se le decía que había que redistribuir, él respondió diciendo “pero cómo si las frecuencias no son salchichas, eso es imposible porque las frecuencias no son salchichas para andar partiendo en partes iguales, es imposible”. Mucha gente de AP quería que se aprobara la ley pero tampoco entendían nada. (Acosta, entrevista, 2017)

Paradójicamente, la derecha criticó el papel político de los medios, pero rechazó todo el proyecto y pidió su archivo.

“Señores, yo he sido también víctima de algunos medios, sin embargo no guardo rencores, porque soy un hombre que intenta ser superior. A mí me sacaron tres páginas una vez en El Universo, y sin embargo apoyo la libertad de expresión y de conciencia. ¿Por qué? Porque es necesario que algo digan los medios de comunicación para cambiar en favor del país”,

explicó por la primera minoría del PSP -19 escaños- el asambleísta Luis Almeida (Acta 136-A:107). Abdalá Bucaram Pulley -PRE, 3 votos-, afirmó que los medios se unieron a los grupos aristocráticos para avalar los golpes de Estado, incluyendo entre estos la destitución de su padre, el ex presidente Bucaram. Lenin Chica -PRIAN, 7 asientos-, denunció que ciertos medios son imparciales a favor del presidente Correa, y que en la anterior campaña electoral desacreditaron la imagen del candidato opositor, el empresario Álvaro Noboa (El Universo, 18 de noviembre de 2011). Cynthia Viteri -PSC, segunda minoría con 11 curules-, apuntó a Correa acusándolo de antidemocrático, de buscar la LOC para controlar medios y opinión pública, y apuntó a los medios públicos e incautados como parte del “aparato de propaganda gubernamental” (Acta 136-A:68-73).

En el caso de las bancadas minoritarias de oposición “por izquierda”, el apoyo a la LOC como proyecto no estuvo en duda, pero reclamaron incluir modificaciones para prestar sus votos positivos. Por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik -MUPP, 4 bancas-, Lourdes Tibán pidió aclarar artículos referidos a la censura previa y responsabilidad ulterior; que entre los derechos de los trabajadores de medios figure el derecho a la estabilidad laboral; que no se incluya la titulación obligatoria de los periodistas, denunciando que de esta manera el Gobierno podría tomar control sobre las radios comunitarias; que el derecho a réplica por parte de ofendidos pueda ser utilizado en las cadenas nacionales; que el espectro sea dividido en tres partes iguales para cada sector, rechazando la simple distribución de las frecuencias ‘disponibles’ (p.91-94). Jorge Escala, asambleísta del MPD -5 votos-, defendió el reparto equitativo del espectro y rechazó distribuir sólo las disponibles; pidió más regulaciones para medios públicos; y que el Estado atienda al Informe de la Comisión de Auditoría²¹ y revierta las frecuencias. (Acta 136-C:56).

En extrema minoría, pero con una posición apoyada por PSP y PSC, quedó la postura de Concertación Nacional Democrática (MCND), con su único curul ocupado por César Montúfar. Éste

²¹ En ese momento, Rolando Panchana pidió la palabra para aclararle a Jiménez que la reversión de frecuencias ya estaba incluida en una de las transitorias del proyecto; a lo que el asambleísta del MPD responde que ya van más de dos años de la emisión del Informe y sus recomendaciones, y el Estado aún no avanzó en su ejecución.

calificó al proyecto como “autoritario y totalitario”, que no respeta la Constitución ni a los instrumentos internacionales a los que el país suscribió. Nada dijo sobre la distribución del espectro, ni sobre la reversión de frecuencias ilegalmente otorgadas. Finalmente, pidió o bien incluir los considerandos críticos realizados por la oposición al proyecto, o bien archivarlo definitivamente (Acta 136-D:88-92).

Segundo Debate en la Asamblea Nacional, segunda parte

Cinco meses después, la Asamblea Nacional volvió a reunirse para votar la Ley Orgánica de Comunicación, el 11 de abril de 2012 (Acta 136-E). El asambleísta ponente, Mauro Andino, inauguró las exposiciones señalando las modificaciones que la Comisión Especializada incorporó en el proyecto durante las últimas semanas. Las más destacadas son:

- Por pedido de Pachakutik, se incluye en la mesa del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación un miembro designado por las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias (punto finalmente no incluido en el texto final).
- La distribución del espectro se cambió a 33% para privados, 33% para públicos, y 34% para comunitarios, priorizando el Estado a éste último en la asignación.
- La vehiculización del derecho a réplica “a partir de la solicitud planteada por el aludido” para que se proceda “como manda la Constitución y la Convención Interamericana de Derechos Humanos” (p.5).
- Con algunas modificaciones en la redacción, se mantiene la titulación obligatoria y profesionalización de los trabajadores periodistas; con excepción de los que utilicen espacios especializados de opinión o expertos consultados.
- Las frecuencias otorgadas ilegalmente volverán a la administración de la autoridad de telecomunicaciones “una vez que ésta haya realizado el debido proceso”, es decir, que se “declare judicialmente la ilegalidad de una concesión” (p.6).

Del total de modificaciones incorporadas, Andino reportó 15 desde sugerencias de asambleístas oficialistas, 5 desde Pachakutik y 1 desde el PSP. En la negociación entre bancadas, los números señalan que AP por un lado volvió a hacer valer su mayoría en la Comisión y no atendió a las modificaciones planteadas por la oposición de las primeras minorías; y por el otro su acercamiento a los planteos de Pachakutik, intentando ganar apoyo en la votación principal.

Dos mociones se votaron en el Pleno aquella mañana. Montúfar solicitó mocionar el archivo del proyecto, lo cual fue rechazado por 64 votos en contra, 36 a favor, y 24 abstenciones. Tomás Zevallos (AP) pidió mocionar la votación *artículo por artículo* del proyecto, aprobada con 63 votos afirmativos, 50 negativos y 11 abstenciones. Recordamos que para aprobar una ley de carácter

orgánica se requieren los votos afirmativos del 75% de la Asamblea, es decir, 93 votos. Los números expuestos en las votaciones de las mociones muestran nuevamente que la parálisis de las fuerzas políticas no permitía avances ni retrocesos. Otro punto muerto que el oficialismo intentó sortear con la votación artículo por artículo, lo que, en definitiva, implicó el retorno del proyecto a Comisión.

Las Elecciones de febrero de 2013

El final de proceso electoral consagró a Rafael Correa como presidente por un período de cuatro años más, con el 57,17% de los votos en la primera vuelta. Los aplastantes números del oficialismo contrastaron con los paupérrimos resultados de la fragmentada oposición. Imagen que se repitió en la Asamblea Nacional, donde AP conquistó una abrumadora mayoría que le permitió, superada la parálisis, avanzar rápidamente con sus proyectos de ley, entre ellos, la LOC.

La campaña electoral expuso las conflictivas relaciones entre Estado, poder político y medios de comunicación. Los pronunciamientos de los candidatos comenzaron temprano. Desde la oposición, una de las primeras promesas fue el aumento del Bono de Desarrollo Humano de USD 35 a USD 50 dólares mensuales, ofrecimiento realizado por los candidatos presidenciales Lucio Gutiérrez (PSP) y Guillermo Lasso, del naciente movimiento Creando Oportunidades (CREO). Lasso aseguró que el aumento sería posible “porque mi Gobierno va a gastar menos en promoción y publicidad”, estimando que, con la reducción de los supuestos USD 350 millones que el Estado invertía en propaganda, podrían cubrirse los USD 325 millones calculados para financiar la suba del Bono (El Comercio, 29 de septiembre y 10 de octubre de 2012). Correa afirmó que su gobierno sólo gastaba USD 8 millones en promoción, y que la financiación para el incremento de la ayuda social se podía obtener con un “ajuste a las utilidades del sector financiero” (El Telégrafo, 11 de octubre de 2012). Esta disputa sobre la utilización de la publicidad oficial muestra que, en el marco del debate más general de la LOC, varios de sus hilos se colaron en la campaña.

Los controles sobre la publicidad de los candidatos y el rol de los medios públicos fueron temáticas aún más presentes. En primer lugar, el candidato-presidente Correa contó con la posibilidad de promover su imagen y propuesta a través de los medios públicos, así como la aparición de funcionarios para difundir acciones y obras del Gobierno. (La Línea de Fuego, 1° de marzo de 2013) Esto fue criticado por la oposición debido a su inferioridad de condiciones en acceso a los espacios. La Constitución establece que el Estado garantizará la difusión de las candidaturas en forma equitativa e igualitaria, y que “los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias” (artículo 115). Según el inciso 3 del artículo 219, el Consejo Nacional Electoral (CNE) controla la propaganda y el gasto electoral de las fuerzas.

La televisión y la prensa escrita se ven obligados a ceñirse a una equitativa distribución del espacio. El resultado fue el encasillamiento de la campaña electoral en espacios geométricos y franjas de equidad. Pero además, los medios de comunicación debían contar con la autorización por parte del CNE para pautar los contenidos de la

publicidad y de igual manera todas las instituciones públicas. Esto convirtió al CNE en el decisor fundamental de los contenidos a ser publicados por los medios de comunicación, con ellos, los departamentos comerciales de los medios pasaron a depender de las decisiones tomadas por el área respectiva del CNE. (Ortega, 2013:5)

Una publicación de Fundamedios (enero 2013) que compiló los incidentes relativos a la libertad de expresión durante el período de campaña, mostró que el CNE tuvo intervenciones para suspender información o propaganda de todo el arco político. Lasso obtuvo el visto bueno para que los medios incautados no repitan un video satírico sobre su rol durante la crisis bancaria previa a la dolarización. Alberto Acosta, candidato de la Coordinadora de Izquierda (MPD y Pachakutik), denunció que retiraron su spot porque la imagen del rey tiránico que mostraban en realidad representaba y atacaba a Correa. Asimismo, este candidato cuestionó que los medios incautados se negaron recurrentemente a emitir sus propagandas. CNE también ordenó suspender cuñas de la Presidencia por aludir a la “revolución ciudadana”. A *Radio Majestad* se le inició un oficio por no respetar la equidad de espacios, tras transmitir 25 minutos de un evento oficialista. Candidatos provinciales o regionales de fuerzas no oficialistas cuestionaron la labor del organismo por demorar la entrega de claves para el acceso al sistema informático de control de la pauta electoral, lo que les trajo contratiempos en la difusión de sus propuestas.

Las cadenas nacionales, diagramadas por la Secretaría de Comunicación (SECOM) bajo la órbita del Poder Ejecutivo, también tendrán su papel y correspondiente objeción opositora. Éstas fueron utilizadas para vehicular el derecho a réplica: el 3 de enero se interrumpieron espacios informativos de *Ecuavisa* y *Teleamazonas* para que el candidato oficialista a vicepresidente, Jorge Glas, conteste cuestionamientos sobre la idoneidad de sus títulos universitarios. La reglamentación vigente en el Código de la Democracia señalaba:

Artículo 203: Los medios de comunicación social se abstendrán de hacer promoción directa o indirecta, ya sea a través de reportajes especiales o cualquier otra forma de mensaje, que tienda a incidir a favor o en contra de determinado candidato, postulado, opciones, preferencias electorales o tesis política.

Ortega (2013:3) explica que las definiciones poco precisas de este artículo -como en lo referido a “promoción indirecta” o “cualquier otra forma de mensaje”- trajeron problemas para la labor periodística durante la cobertura. Por ejemplo, se privilegió la nota informativa por encima de las entrevistas, el reportaje, el perfil o el análisis; géneros que se entrelazan con la subjetividad del periodista, tácitamente excluida en el artículo citado.

En apariencia hubo un equilibrio, logrado a base de lo que se omite más que de lo que se divulga (...) Varios medios no hacen perfiles e investigaciones de los candidatos, de sus aciertos y errores, de sus deudas, patrimonios, contradicciones, pasados judiciales, trayectorias políticas, matrimonios, libros escritos, propuestas, pasatiempos, pensamiento social (...) Mientras los medios se preocuparon por acatar la ley de manera literal y el CNE de presionar por su cumplimiento, la gente en las calles se quedó con datos a medias y con la tentación de acercarse más al aparato de propaganda de los candidatos que a la información que ofrecen los periodistas. (p.4)

Segundo Debate en la Asamblea Nacional, tercera parte

La aplastante victoria de Alianza País en las elecciones reconfiguró inequívocamente las relaciones de fuerzas entre las bancadas: de 134 escaños, una centena quedó en sus manos. La primera minoría de CREO obtuvo apenas 10 asambleístas, seguido por 7 del PSC, 5 del PSP, y 5 de la alianza de Pachakutik y el MPD maoísta. Una superioridad brutal que le permitió, incluso, introducir enmiendas en la Constitución sin llamar a un referéndum.²²

El 14 de junio de 2013 se aprobó la Ley Orgánica de Comunicación. Tal y como había anunciado la nueva Presidenta de la Asamblea, Gabriela Rivadeneira, no hubo debate en la sesión. Debido a una moción presentada por el oficialismo, se modificó la decisión de votar el proyecto artículo por artículo, que terminó siendo votado por capítulos en 7 votaciones distintas. No hay explicación sobre por qué motivo el oficialismo prefirió esta forma, dado que igualmente contaba holgadamente con los números para sacarla adelante en una sola votación general. La ley que más se discutió en toda la historia de la democracia ecuatoriana fue aprobada en una sesión que tan sólo duró poco más de una hora. (Acta 136-F)

Lo más importante ocurrió fuera del recinto, en la previa de la sesión. El proyecto que se aprobó contenía modificaciones ya anunciadas en las sesiones anteriores, pero horas antes de su votación, el asambleísta ponente Mauro Andino introdujo unilateralmente una extensa serie de artículos sustanciales para el cuerpo legal. El proyecto finalmente aprobado no era el mismo que se había debatido en los años anteriores (Oficio Nro. 019-MA-2013). Para estos cambios a última hora, algunas versiones afirmaron la importancia de la presencia del Secretario Jurídico del Poder Ejecutivo, Alexis Mera, muy cercano al presidente Correa; ante todo, para las definiciones sobre la institucionalidad creada para la aplicación de la ley.

El proyecto de Ley Orgánica era bastante bueno. Entre gallo y medianoche, porque literalmente fue el refrán, el señor Alexis Mera, Secretario Jurídico de Correa, cogió el proyecto de ley y más o menos hizo 30 cambios, se lo entregó a las asambleístas a las 6 AM y a las 10 AM estaban levantando la mano sin haber leído nada. ¿Cuáles fueron los cambios fundamentales? El tema del CORDICOM, en la propuesta inicial era un consejo ciudadano compuesto por delegado de universidades, indígenas, de las mujeres, etc. Era un consejo ciudadano que iba a dar el voto vinculante a las frecuencias. Todos terminan ahora siendo nombrados a dedo por el Gobierno.²³ Segunda gran modificación, se inventan la SUPERCOM, que no estaba en el proyecto inicial, que se convierte en un ministerio de control y vigilancia. Se solidifica la SECOM, que es el ministerio de propaganda del gobierno. (López Vigil, entrevista, 2017)

²² A fines del 2015, el oficialismo introdujo vía Asamblea Nacional 15 enmiendas a la Constitución de Montecristi, entre ellas, declarar a la comunicación como un servicio público y la reelección indefinida para cargos de elección popular (la introducción de una transitoria evitó que esta modificación entre en vigencia para las siguientes elecciones, por lo que Rafael Correa no pudo postular para un nuevo mandato en 2017).

²³ El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación (CORDICOM) es lo que previamente los asambleístas discutieron bajo el nombre de Consejo de Regulación, cuya inclusión forma parte del mandato popular de la consulta de 2011. La no inclusión de delegados indígenas va en contra de las propias modificaciones que Andino anunció en la sesión del 2012, no obstante, la CONAIE pidió a Pachakutik apoyar el texto finalmente aprobado.

Sin mencionar a Mera, pero apuntando a la responsabilidad de Andino como encargado de la Comisión redactora, César Montúfar (2013:124) -que ya no formaba parte del órgano legislativo- señala que los artículos introducidos o modificados a última hora son:

- **Artículo 6.** Medios de comunicación social de carácter nacional no podrán tener inversiones de empresas extranjeras.
- **Artículo 18.** Se considera como censura previa que un medio no cubra o difunda un hecho de interés público.
- **Artículo 22.** Se agrega el adjetivo “precisa” sobre el derecho a recibir información pública veraz.
- **Artículo 23.** Se agrega el mismo adjetivo sobre el derecho de rectificación.
- **Artículo 25.** Ecuanimidad de los medios sobre asunto judiciales.
- **Artículo 26.** Introducción de la figura del “linchamiento mediático”.
- **Artículo 27.** Equidad de publicidad de casos judiciales.
- **Artículo 43.** Composición laboral de los medios de carácter nacional.²⁴
- **Artículo 54.** Creación y composición del Consejo Consultivo del CORDICOM.
- **Artículos 55, 56, 57, 58 y 59.** Creación, composición y atribuciones de la Superintendencia de Comunicación (SUPERCOM).
- **Artículo 72.** Acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos en elecciones.
- **Artículos 78 y 83.** Definición de medios públicos y creación de los “medios públicos de carácter oficial”.
- **Artículo 96.** Obligación para anunciantes de publicitar un 10% anual de su inversión en medios regionales.

Nótese que la mayor parte de los artículos que preocupan a Montúfar son relativos a la “libertad de expresión” y al sistema de control, es decir, los mismos que preocupaban a los medios privados -pero también a parte de los medios comunitarios-. Tampoco invoca como una novedad en el proyecto la composición del CORDICOM. La cercanía entre las posiciones de los medios privados y el ahora ex asambleísta queda todavía más expuesta en su opinión sobre las definiciones del espectro radioeléctrico, que según él no debieron incluirse:

Inclusión de Título VI, relativo al espectro Radioeléctrico, a pesar del acuerdo interno de la Comisión Ocasional de Comunicación de que la Ley de Comunicación no trataría el tema y dejaría su desarrollo para una nueva ley de telecomunicaciones. En este tema prevaleció la presión de grupos de interés ajenos a la Asamblea, que pugnaron por incorporar el tema en la ley, antes que los acuerdos de los asambleístas legítimamente elegidos. (p.125)

²⁴ El artículo 43 de la LOC indica que los medios de carácter nacional deben tener una nómina de trabajadores equilibrada en términos de género, interculturalidad, edad y personas con discapacidad. Montúfar no describe este artículo en su resumen.

No es verdadero que el Título VI por sólo tratar el tema esté violando el Acuerdo de 2009, dado que el punto seis de ese documento ya incluye el “regular la redistribución de las concesiones del espectro radioeléctrico en igualdad de condiciones” (Ecuadorinmediato, 18 de diciembre de 2009). Pero además es evidente que cuando habla de “grupos de interés ajenos a la Asamblea” se refiere a las organizaciones vinculadas a la comunicación comunitaria, que presionaron para incluir la redistribución equitativa en el proyecto, y que para los medios privados representan *competidores directos* en el acceso a las frecuencias. Finalmente, su preferencia en “acuerdos de los asambleístas legítimamente elegidos” por encima de las exigencias de la sociedad civil, por un lado muestra el restringido concepto de *democracia* que sostiene; por el otro omite que la asambleísta de Pachakutik, Lourdes Tibán, integró la Comisión, suscribió el Acuerdo, y defendió el reparto tripartito, como ya vimos en los párrafos anteriores.

A pesar de la progresividad de varios artículos de la LOC, el oficialismo tampoco puede jactarse de haber desarrollado un proceso democrático, dada la inclusión de artículos que no fueron debatidos por el Pleno. Sencillamente, Alianza País hizo valer su mayoría para sancionar un cuerpo legal distinto al discutido; y con escaso debate, socialización e involucramiento de la sociedad civil.

Críticas al proceso de debate de la Ley Orgánica de Comunicación

Viernes 14 de junio: se aprueba Ley de Comunicación con mayoría absoluta, varios artículos de la ley benefician al sector comunitario (ese mismo que está siendo desplazado por la megaminería y el “desarrollo”) La votación se hace por capítulos. Varios asambleístas que votan a favor desconocen su contenido. Asambleístas aplauden. Asambleístas festejan. Los medios privados publican las fotos de los asambleístas de oposición con la boca tapada y los medios públicos entrevistan a los asambleístas de PAIS que sonríen. Asambleístas salen de la asamblea. Asambleístas se suben en la tarima. Asambleístas hablan en los micrófonos. Decenas de personas traídas en buses escuchan desde abajo, mirando hacia arriba. Hace sol. Asambleístas siguen hablando. Los medios privados se quejan, anuncian el *apocalipsis de la libertad de expresión* y los públicos entrevistan a la presidenta de la Asamblea que anuncia *el paraíso*. La presidenta habla en la tarima, ahora sin telepronter. Asambleístas bailan, asambleístas se abrazan, se toman fotos, un asambleísta posa y el otro le toma la foto con su celular inteligente y lo sube al Twitter. Asambleístas twitteen. Asambleístas cantan música protesta, se abrazan nuevamente. La gente que vino en los buses, se sube a los buses y la calle se queda sola con Asambleístas, asesores, funcionarios públicos y unos pocos vendedores ambulantes que miran distantes una pancarta a medio caerse que dice “La palabra ya es de todos”. Más tarde los medios privados anuncian *la ley mordaza, el fin de la democracia*, mientras que los medios públicos entrevistan al presidente quien se muestra feliz y complacido, y anuncia *el fin de las mentiras, la llegada de la verdad*. La luna sale. Fin. (Acosta, 2013)

El foco que esta investigación le da al proceso de debate en la Asamblea Nacional no es casual. El fragmento arriba expuesto va en el mismo sentido: la mayor parte de la discusión estuvo efectivamente encerrada en la Asamblea y en la dualidad entre Estado versus medios de comunicación privados. “A diferencia de Argentina²⁵ o Uruguay, no fue una conquista de la sociedad

²⁵ La comparación con el proceso suscitado en Argentina con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009) es constante para muchos de los actores involucrados en el debate ecuatoriano. Acosta (2013) lo hace justo antes de la cita que abre este subtítulo, para dar cuenta de que en aquél país sí hubo mayor interés y presencia de la sociedad. Sobre el cabildéo para que la LOC incluya límites a la concentración de frecuencias, López Vigil (E) señala: “Nosotros utilizamos el argumento argentino, porque su territorio es diez veces el tamaño de Ecuador. Si en Argentina se dieron diez frecuencias

civil, sino una iniciativa del gobierno que fue secundada por el 80% de las organizaciones de periodistas, la academia y los medios comunitarios”, sostiene el ex director de CIESPAL, Francisco Sierra Caballero (E).

Para Ramos (2013:81), sólo los actores “naturalmente interesados” -asociaciones de medios comunitarios, docentes y estudiantes de facultades de comunicación, asociaciones de periodistas- intervinieron y tomaron posición en los debates. El grueso de la sociedad civil estuvo ausente y, para peor, hubo poca pretensión de parte del Gobierno de socializar y discutir el proyecto más abiertamente. No es una crítica menor si se tiene en cuenta que el declarado objetivo de la normativa era “democratizar la palabra”. En ese sentido, las políticas de comunicación emprendidas por el Gobierno resultan

“des-democratizadoras en tanto no incorpora las redes de confianza de los ciudadanos ni se apoya en activismos y militancias no auspiciados desde las entidades estatales, es que la población no ha adquirido conciencia de la fragilidad de las conquistas democráticas logradas hasta ahora ni sobre la necesidad de defenderlas, fortalecerlas y profundizarlas.” (p.82)

La preponderante iniciativa estatal y la falta de participación ciudadana ha sido señalada por distintos entrevistados. En primer lugar, desde la falta de una perspectiva social acerca de la necesidad de fortalecer y participar en la lucha:

En este país, la comunicación no es vista como un derecho. Hay una raíz histórica muy clara, estos países fueron silenciados, aquí la forma española de callar a los líderes indígenas era cortarles la lengua. Los países andinos fueron silenciados de la forma más atroz. (...) Cómo va a ser posible que el pueblo que compra papas en la esquina, cómo va a imaginar que un medio de comunicación está a su alcance, o que es un derecho humano como la salud, el trabajo o la escuela. No se ha hecho ninguna iniciativa en este sentido. Llamar a la gente a las calles para defender el derecho a la comunicación era como llamarla a defender el derecho a ser astronautas. (López Vigil, E)

Flores Cevallos (E) destaca que este modo de construcción de normativas tampoco permite una adecuada institucionalización del marco sancionado, además de responder a una matriz histórica del funcionamiento político local:

La construcción de normativas no responde a un marco estable, sino que depende de los tiempos políticos. (...) Las leyes aquí se hacen así. Es histórico desde el funcionamiento de la Asamblea o el Congreso, son figuras que aquí en Ecuador no han sabido aterrizar del todo. La mayoría de las leyes fueron planteadas directamente desde el Ejecutivo. Las leyes no responden necesariamente a procesos ciudadanos. Eso en el ámbito de la construcción normativa es perverso. No es que lo que se plasme esté mal, sino que lo que plasmas al no responder a una

de techo, aquí que den una sola”. A pesar de esto, la idea que en Argentina el proceso sí fue una “conquista de la sociedad civil” se puede relativizar. En 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática publicó sus “21 puntos por una nueva Ley de Comunicación”, los cuales no despertaron mayor interés sino hasta 2008, cuando se produce la ruptura entre el gobierno de Cristina Fernández y los medios privados, a raíz del tratamiento periodístico que estos realizaron sobre el lock out patronal de los grandes productores agropecuarios. Si bien los “21 puntos” fueron base del proyecto de ley que se discutió, nuevamente el impulso vino desde altas esferas del Estado. “Las diferentes estrategias de relacionamiento con el Estado que se dan las organizaciones de la sociedad civil muestran una clara relación con la competencia, la gestión y la trayectoria de cada uno de estos agentes colectivos, en las que se conjugan fortaleza institucional, recursos económicos y tecnológicos, competencias profesionales, relación con partidos políticos e inserción comunitaria y territorial. Considerando que el sector no lucrativo es el más débil de los tres sectores de la radiodifusión y que se ubica en relación de competencia con los actores lucrativos, necesita por tanto la cooperación del otro actor, el Estado.” (Segura, 2011)

voluntad social, la instrumentalización es más difícil y recae sobre la institucionalidad, que además es deficiente. Al no venir por presión social, si no tiene un grupo que quiera que eso suceda, tienes que esperar a que la institución lo haga. Finalmente, no terminas haciendo una normativa que responde a las añoranzas del pueblo.

En este sentido, Ana Acosta da cuenta que la propuesta política del correísmo con respecto a la democratización de los procesos normativos es la misma a la que acostumbró el Estado ecuatoriano en su historia:

No fue sólo con la LOC, es el modelo de gobierno de la Revolución Ciudadana. Es un gobierno que muy poco trabajó con el movimiento social, y que tuvo un discurso anti organizaciones sociales. Correa decía que no necesitaba intermediarios. Con la LOC hicieron lo mismo, hicieron un festejo tras su aprobación, y era una tarima llena de banderas de Alianza País y las calles vacías, no había nadie. (E)

De acuerdo con Fernando Ortiz -recordamos, profesor de la Universidad de Cuenca-, esto responde al “fenómeno centralizante” del debate político llevado a cabo sólo en la capital ecuatoriana, y también da cuenta de la deficiente y tardía socialización de la normativa durante el debate:

El fenómeno centralizante que ha vivido el país desde el inicio de la República del Ecuador plantea que Quito es el epicentro y sólo allí se cocina el debate, allí están las mentes iluminadas que pueden opinar y decir lo que se debe hacer en el resto del país. Todas las voces que vienen desde la periferia son poco escuchadas. En el caso de la LOC, a pesar que se hizo esfuerzos, no se hizo caso porque fue un documento preparado en la Presidencia de la República por asesores extranjeros, y tramitado de manera impositiva en la Asamblea. (...) Ahí se fundamentaron más bien en ciertos asesores que se fueron contratados como consultores para la Comisión; y las universidades muy poco peso tuvieron, sólo cuando ya estaba armada esa ficción de socialización, que más bien era una reunión informativa cuando las cosas ya estaban armadas, donde no había participación. (E)

Por su parte, Hernán Reyes -profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, de Quito- plantea que el debate en la academia tampoco estuvo a la altura:

Fue una discusión muy politizada, ideologizada, y tremendamente pobre, no llegó a irradiar en los estudiantes. En la Universidad Andina primó una posición de derecha, se le brindó espacios a Fundamedios por amistades personales del Rector, que políticamente le interesaba estar. En la Universidad Central primaron sectores académicos vinculados a grupos de izquierda no correista, anti gobierno, como el MPD, marxismo leninismo, u otras personas de izquierda sin partido o con algún pasado. (E)

Reyes -quien luego de sancionada la LOC fue integrante del CORDICOM entre 2013 y 2015- mantuvo una posición de apoyo crítico que describió este preponderante “activismo estatal” desde la lógica de la “lucha por la hegemonía contra el neoliberalismo”:

Al igual que en el resto de los países que optaron por el “giro pos neoliberal”, mediante innovaciones normativas y la propuesta de políticas públicas con propósitos democratizadores se posibilitó la transformación del escenario comunicacional, prácticamente inviable sin la decidida intervención del Estado. (...) Todo esto redundó en posibilitar la construcción de nuevos sentidos colectivos, los cuales coexistirán conflictivamente con aquellos construidos en el período neoliberal por un lapso de tiempo indeterminado. (...) Uno de los escenarios deseables es aquel en que, una vez aprobada la LOC (...) cambien las estrategias de disputa por la hegemonía hacia una situación que amplíe y amplifique la pluralidad ciudadana (...) Hay una tenue línea entre pretender democratizar la comunicación y des-democratizarla al fragor de la batalla por la hegemonía. Por ello también la urgencia de avanzar en la consolidación de los medios públicos y comunitarios y de aplicar con ecuanimidad y rigor la regulación estatal en el campo de las industrias culturales, lo que impactará en la modificación profunda del imaginario colectivo. (2014:117)

Entrevistado para esta investigación, muestra una posición más crítica, probablemente a la luz de los resultados de la implementación del marco normativo, tema que trabajaremos en el próximo capítulo:

La iniciativa surge desde arriba, como muchas otras iniciativas progresistas, finalmente son de carácter estatal, intentan crear o fortalecer la participación desde abajo. En muchos de los casos lo consiguen, pero generando una minoría muy politizada, muy consciente, pero finalmente minoría, sin ninguna incidencia en lo que sería un imaginario más colectivo, dando una tonalidad más acorde con articular los procesos de transformación de los intereses de la gobernabilidad, excediéndose en lo que es una mirada muy estatalista, muy punitiva, muy dirigista. La palabra es dirigista y poco ciudadana. Más dirigista y menos participativa. (...) El Gobierno no puso mayor énfasis en generar una estrategia de discusión y debate a nivel ampliado, sobre lo que se discutía y la importancia de la ley. En cambio, los medios privados armaron una estrategia muy poderosa a nivel nacional e internacional, y saltándose toda consideración ética, se colocaron como defensores de ellos mismos. (E)

Capítulo 4. Implementación de la LOC (2013-2017)

En este capítulo abordaremos la etapa posterior a la sanción de la Ley Orgánica de Comunicación. Describiremos los puntos y debates centrales en torno al articulado y su implementación. En ese análisis se observará que la normativa incorpora elementos de progresividad de derechos junto a aspectos y definiciones que habilitaron acciones punitivas del Estado hacia periodistas y medios de comunicación. El período a describir concluye con el tardío llamado a Concurso de Frecuencias -el primero en la historia del país, y cuya demora bien grafica los puntos de interés político que el Gobierno privilegió en la aplicación de la norma-, y las posibilidades de reforma al texto, que se abren a partir del cambio presidencial en mayo de 2017.

Libertad de Expresión

Dada la magnitud de la campaña emprendida por los medios de comunicación privados hacia la LOC, y en el contexto de la disputa contra el Gobierno, este tópico fue el que más centralizó el debate y la posterior implementación de la normativa. La estrategia de los medios privados tuvo alcance internacional, como se observó en el Capítulo 3, al respecto de los comentarios de la Relatora Especial de la CIDH. Voceros de la SIP calificaron a la ley como “liberticida, (...) el retroceso más grave a la libertad de expresión en la historia reciente de América Latina”, y a Rafael Correa como “el Gran Editor” (El Universo, 14 de junio de 2013).

La figura del “linchamiento mediático” aparece en el artículo 10. Otro artículo cuestionado es el 18, que prohíbe la censura previa en varias formas, incluso si proviene de un accionista o anunciante del propio medio de comunicación. También introduce la figura del “interés público”: “Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa”. La cuestión gira en torno a qué es lo que define la autoridad como “interés público”, lo que será argumento para muchas sanciones por parte de SUPERCOM.

La comunicación como servicio público

Otro de los puntos más criticados desde los medios privados. Según la LOC, se considera medio de comunicación social a las empresas y organizaciones públicas, privadas o comunitarias “que prestan el *servicio público*” de comunicación masiva (artículo 5). La inclusión de esta figura levantó polvareda porque el artículo 85 de la Constitución habilita una mayor intervención del Estado -y también de la sociedad civil- en la regulación de aquellos servicios así estipulados. No obstante, el artículo 384 de la Carta Magna definía a la comunicación no como un servicio sino como un

derecho. Esto tomará la oposición, los medios privados y la Relatoría de la CIDH, para cuestionar esta definición. Según César Montúfar (2013):

Y es que un derecho como la libertad de expresión no es una concesión del Estado; un servicio público, en cambio, sí lo es. La diferencia entre lo uno y lo otro es que en el caso del segundo corresponde al Estado definir qué es y cómo lo provee. Esto es lo que precisamente hacía la Ley de Comunicación: convertir un derecho constitutivo de la democracia en una potestad estatal. (p.71)

También según este autor esta definición trae otras consecuencias como la creación de organismos estatales reguladores con fuerte influencia del Ejecutivo, la extensión ilegítima del principio de responsabilidad ulterior, el establecimiento de excesivas obligaciones administrativas a los medios que apuntan a la autocensura, la instalación de un sistema coercitivo contra los medios privados “sobre la premisa de erradicar los monopolios y democratizar”, y la construcción de un monopolio estatal de comunicación. (p. 72) De esta manera, la comunicación como servicio público sería “totalmente contradictoria” con la comunicación como derecho. (El Comercio, 30 de noviembre de 2015)

Con esta interpretación, las demandas de inconstitucionalidad de la normativa no tardaron en llegar para 54 artículos y 10 transitorias de la LOC. Acerca de la contradicción entre normativa y Constitución, la Corte Constitucional falló, en septiembre de 2014, en contra de la demanda, asegurando que es facultad de los asambleístas el catalogar servicios públicos mediante ley, según el artículo 314 de la Carta Magna (Corte Constitucional, Sentencia N°003-14-SIN-CC:57).

Para Francisco Sierra (E), el concepto de servicio público es precisamente uno de los aspectos centrales que incorporó la norma. Reyes explica que “la confusión

fue porque se vendió la idea de que los servicios públicos implican que sólo el Estado podía comunicar. Implica ciertamente una rectoría del Estado, pero implica que la oferta de los servicios puedan ser prestados por proveedores de distinta naturaleza. Pongamos el ejemplo de la salud, es un servicio público, la rectoría es del Estado, regula y controla aquello, sanciona, pero la prestación es dada por servidores privados, públicos y privados de la sociedad civil, como fundaciones o servidores comunitarios.” (E)

Con el fallo favorable de la Corte, en diciembre de 2015 la gigante mayoría de Alianza País dentro de la Asamblea Nacional introdujo la enmienda constitucional que modificó el artículo 384 de la Constitución, el cual ahora dicta que “La comunicación como un *servicio público* se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios”.

La comunicación como derecho

Es algo que ciertamente ya estaba expresado en la Constitución, pero la LOC lo incorporó para reemplazar la “concepción mercantilista de la comunicación” que afirmaba la LRT de 1975, la cual “hablaba de empresas y de sistemas, pero no de personas comunicando”. (Acosta, E) La “preocupación” de los medios privados sobre el ataque al derecho a la comunicación -por la supuesta

oposición con la figura de servicio público- no tuvo mucho que ver con la bandera de la comunicación como derecho humano, sino con el estandarte de la libertad de expresión en peligro. El documento de la Corte Constitucional apeló al entendimiento de la comunicación con una doble dimensión correlativa, es decir, no existe contradicción entre el derecho y el servicio público:

La comunicación comporta un interés colectivo y los medios de comunicación social prestan un servicio público por medio del cual satisfacen las necesidades de la ciudadanía de acceder y ejercer los derechos a la información y a la comunicación. De ahí que los prestadores del servicio público de comunicación materializan el ejercicio de este derecho a la colectividad. De este modo, no resulta contradictoria o excluyente la consideración de la doble dimensión de la comunicación. En tanto derecho y a la vez servicio público prevista en la Ley Orgánica de Comunicación, pues estas dos dimensiones actúan de forma correlativa y complementaria. (Sentencia N°003-14-SIN-CC:60)

Regulación de contenidos

Distintos aspectos de la LOC tocan lo que puede llamarse “regulación de contenidos”. Para los medios privados, la “imposición de contenidos” tiene dos aristas: aquella vinculada al ejercicio de la libertad de expresión, y las cuotas de contenidos a cumplir dentro de la programación. Sobre el primer punto, Montúfar argumentó que el artículo 21 sobre Responsabilidad Solidaria de los medios consagra la posibilidad de responsabilidades ulteriores de carácter civil en caso de que el medio no acceda a un pedido de rectificación o respuesta:

Los derechos a la réplica y la respuesta se transforman así en instrumentos expeditivos de censura previa, por la vía de la imposición de contenidos ordenados por la Superintendencia. Los medios deberán estar siempre dispuestos a atender estos pedidos y, por tanto, a incorporar en sus ediciones y programaciones lo que terceros deseen imponerles. Esos terceros, en no pocos casos, serán instituciones públicas, funcionarios o autoridades del Estado. (...) Será un poderoso incentivo para que los medios se autocensuren. (2013:81)

Con la idea que la imposición de cuotas de contenidos nacionales menoscaba su capacidad de competencia frente al creciente consumo online, los medios privados también rechazaron estos puntos (ver Capítulo 3, apartado sobre Segundo Debate en la Asamblea).

Todos los artículos del Título IV -del 60 al 69- refieren a las clasificaciones de los tipos de contenidos, audiencias, franjas horarias, prohibición de contenidos discriminatorios, violentos y sexualmente explícitos. Desde los medios privados, la queja es porque la liviandad en las definiciones de qué se entiende por esos tipos de contenidos deja abierta la acción discrecional para la aplicación de sanciones desde la Superintendencia.

Por otro lado, la cuota de contenidos locales fue defendida por el oficialismo y también, lógicamente, por los productores audiovisuales. Por ejemplo, los medios de comunicación de carácter nacional²⁶ deben destinar -de manera progresiva- al menos el 60% de su programación diaria a

²⁶ Según el artículo 6 de la LOC, son medios de comunicación de carácter nacional aquellos que alcancen una cobertura de 30% o más de la población, o aquellos que conformen un sistema con una matriz y al menos seis repetidoras con cobertura en dos o más de las regiones naturales del país -Costa, Sierra o Amazonía-.

contenidos de producción nacional (artículo 97). Nuevamente con el argumento de perjudicar a la competitividad, los medios privados rechazaron que un productor no pueda ocupar más del 25% de la cuota diaria (artículo 99).

El artículo 102, sobre fomento a la producción de largometrajes, obliga a que los canales de televisión abierta y por suscripción adquieran y exhiban una vez por año los derechos de al menos dos largometrajes de realización nacional independiente. Si la población de alcance del medio supera los 500 mil habitantes, estos largometrajes deben ser emitidos en estreno televisivo y sus derechos adquiridos antes de la iniciación del rodaje -es decir, los canales deben invertir directamente en esa producción-. Esto con el objetivo de superar la alarmante falta de espacios de exhibición para la producción local (Flores Cevallos, E). Asimismo, el artículo 36 indica que los medios de comunicación deben destinar un 5% de su programación diaria a contenidos de tipo intercultural.²⁷ Sobre contenidos musicales en estaciones de radiodifusión sonora, el artículo 103 implementa el “1 x 1”, donde el 50% de la música difundida debe ser compuesta o ejecutada en Ecuador.

A pesar de la legislación favorable, la implementación del control sobre cuotas fue dificultosa. A los canales de televisión privados les resultó menos oneroso pagar multas por no respetar las cuotas que adquirir derechos de largometrajes. En segundo lugar, específico para el caso de los contenidos interculturales, la amplia definición sobre qué se entiende por *interculturalidad* trabó la generación de espacios para contenidos producidos por los pueblos y nacionalidades indígenas:

¿Intercultural por el componente de la producción, porque las personas que hacen los contenidos pertenecen a pueblos o nacionalidades, porque está en un idioma intercultural, o porque relata cosas de los pueblos, como un documental de la National Geographic? (...) Nadie entiende bien el término, tiene demasiadas acepciones, y una cosa es cómo lo toman los medios de comunicación, como *Ecuavisa*, que sacó ‘Pluri TV’: desde el nombre te plantean que es espacio de contenido intercultural, pero van y hacen preguntas sobre conocimiento general y si aciertas ganas dinero. Tres personas, siete y media de la mañana, y el componente intercultural es antes de pasar a comerciales, o que en 10 segundos te traduzcan todo al quichua. Ellos cumplen, la SUPERCOM lo entiende así también, porque es un término tan laxo tampoco es que pueden decir ‘no’. (Flores Cevallos, E)

Participación de capital extranjero en medios de comunicación

Al respecto de los medios de comunicación con alcance nacional, el artículo 6 especifica que estos “no podrán pertenecer, en todo o en parte, de forma directa o indirecta” a organizaciones, compañías o ciudadanos extranjeros. A pesar de esto, el Reglamento General de la LOC -publicado el 20 de enero de 2014 y redactado por el Secretario Jurídico Alexis Mera- aclaró las reglas del juego para la participación extranjera: se exceptúa a las compañías o ciudadanos extranjeros cuyo país de origen haya suscrito acuerdos de cooperación comercial o económica con Ecuador (artículo 6).

²⁷ El reconocimiento a los “Derechos de igualdad e interculturalidad”, referidos en parte al acceso de los pueblos y nacionalidades indígenas al derecho a la comunicación -artículos 33 a 38-, también representan una novedad para la legislación ecuatoriana: derecho a la creación de sus propios medios, al acceso equitativo al espectro y tecnologías de la información y comunicación, a una comunicación intercultural y plurinacional.

Llama la atención que la incorporación de esta excepción haya ocurrido durante las negociaciones con la Unión Europea para la firma de un Tratado de Libre Comercio, acuerdo signado en julio de 2014. Ecuador presentó una lista de compromisos donde asegura que los países miembros de la UE podrán obtener sin discriminación concesiones, licencias o autorizaciones para la prestación de servicios públicos y en sectores estratégicos, entre estos, las telecomunicaciones.²⁸ (Acción Ecológica, 2015:33)

López Vigil (E) expresó que esto también fue introducido “con dedicatoria clarita a Angelito González”, refiriéndose al magnate mexicano Remigio Ángel González -conocido como “el Fantasma” y por sus vínculos con la mayoría de los gobiernos del continente-; el cual, directa e indirectamente, controla 87 frecuencias en Ecuador, y actualmente aplicó para obtener otras 45 en el concurso vigente. (Acosta et.al., 2017)

Titulación obligatoria para el ejercicio del periodismo

A lo largo de la descripción del debate en torno a la LOC, referimos como punto de divergencia el tema de la titulación obligatoria para el ejercicio de actividades periodísticas en medios de comunicación social (artículo 42). Éste fue uno de los motivos de la ruptura entre el *Foro* y el *Colectivo Ciudadano*, a fines de 2009 (Segura, 2012). Las universidades y gremios de periodistas defendieron esta obligación, mientras que las organizaciones vinculadas con los medios comunitarios o con nacionalidades indígenas la criticaron. Sus motivos eran obvios: siendo los medios del tercer sector los más desfavorecidos política y económicamente, la obligación de contar con profesionales del periodismo traba tanto su desarrollo como el efectivo ejercicio del derecho a la comunicación.

En este punto, referimos la posición de los medios privados y de los sectores políticos opositores. Montúfar expresó una posición cercana a la de los medios comunitarios, pero cuya preocupación central eran los medios privados de menores recursos:

En realidad, sólo los medios pequeños, que no cuentan con una nómina amplia de periodistas, serían los únicos a los que se podría aplicar esta obligación. Los medios grandes, en cambio, que tienen posibilidades de especializar expertos en diversos temas, bien pudieran encontrar vías para evadir esta obligación. (...) Un grupo de profesionales no puede tener el monopolio sobre los contenidos comunicacionales que se difundan en los medios de comunicación. Su preparación y experticia deben servir para que la sociedad esté mejor informada y no para crear un cerco de privilegio que discrimine a quienes no obtuvieron título universitario. (2013:82)

Los medios privados, con su posición “la mejor ley es la que no existe”, rechazaron la titulación obligatoria “no por amor a la libertad de expresión, sino para pagar menos” (López Vigil, E). Dos excepciones presenta el artículo 42: no se exige titulación en espacios de opinión, ni tampoco para

²⁸ La intención del actual gobierno de Lenin Moreno en firmar un acuerdo comercial con Estados Unidos habilitaría también la participación de capitales norteamericanos de manera legal. (El Comercio, 22 de enero de 2018)

personas que realicen actividades en lenguas de nacionalidades o pueblos indígenas -lo cual sigue siendo obligatorio para medios de comunicación en lengua castellana, la mayoría de este sector-.

Sistema Nacional de Comunicación

En el Capítulo 3 se expusieron las críticas vertidas sobre el rol y las definiciones de la institucionalidad de control y regulación que la LOC creó: desde la composición de sus integrantes, hasta la definición de sus atribuciones, que incluyen la regulación de contenidos, la aplicación de sanciones a medios de comunicación, y cierto papel en el otorgamiento de concesiones para el uso de frecuencias en el espectro. En este apartado detallamos otros ejes sobre los organismos.

CORDICOM - Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información

Se define como un cuerpo colegiado con autonomía funcional, administrativa y financiera (artículo 47), aunque dependiente del Presupuesto General del Estado (artículo 53). Algunas de sus atribuciones son establecer mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de servicios de comunicación, o regular la clasificación de contenidos y franjas horarias; y se aclara que sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento. Su función más importante es elaborar informes vinculantes para la concesión de frecuencias. Como vimos en el Capítulo 3, éste iba a ser el único organismo a crear, incluso votado en la Consulta Popular del 2011; pero antes de la votación final se introdujeron otras figuras, además de cambios en el propio CORDICOM, que pasó a tener un rol secundario. Según el artículo 48, la integración de este Consejo es:

- 1 representante del Ejecutivo, que lo preside
- 1 representante de los Consejos Nacionales de Igualdad
- 1 representante del Consejo de Participación Ciudadana
- 1 representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados
- 1 representante del Defensor del Pueblo

La clave de las críticas hacia su composición “con irrefutable influencia y control del presidente” (Montúfar, 2013:74) reside en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Creado en la Constitución como el quinto poder del Estado, se encarga de promover la participación, el control de lo público y la rendición de cuentas; y en ese sentido, designa autoridades en la Procuraduría, superintendencias, Fiscalía, Contraloría, Consejo Nacional Electoral, etc. Tanto estas designaciones como las propias de los integrantes del CPCCS fueron cuestionadas por la poca transparencia de los concursos, y la firme influencia del oficialismo en las decisiones finales (El

Universo, 3 de septiembre de 2017). El Defensor del Pueblo también es nombrado por el CPCCS, y también los integrantes de los Consejos Nacionales de Igualdad –presididos por y con voto dirimente del representante del Ejecutivo-.

Francisco Sierra y Hernán Reyes son, entre nuestros entrevistados, aquellos con una posición más cercana a la del Estado y el gobierno; no obstante, ambos vierten críticas al respecto de la composición del CORDICOM. Consultado acerca de las posibles reformas a la LOC, Sierra (E) opina que, precisamente, debe revisarse la “autonomía real” tanto de CORDICOM como de SUPERCOM. Según Reyes:

La propia constitución del CORDICOM me parece que no era adecuada. Más aún en un sistema bastante cooptado por el Ejecutivo. Puedo decir que actúe muy independientemente, a pesar de mis simpatías por el gobierno. Pero por ejemplo el presidente del CORDICOM, que según la ley tenía que ser el delegado del Ejecutivo, para mí era interesante que sea una presidencia rotativa. Y tal como se manejó internamente en SUPERCOM, esa presidencia funcionaba como dirección, éramos del mismo nivel todos, todos vocales, todo el mismo sueldo, todos con rangos de ministros de Estado, y sin embargo, él hacía y deshacía. (Reyes, E. Integró CORDICOM como delegado del CPCCS entre 2013 y 2015)

SUPERCOM - Superintendencia de la Información y Comunicación

Creado por el artículo 55 como “organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria”, es el principal ente regulador, que absorbió las funciones que se discutían para CORDICOM -modificación introducida antes de la votación final del proyecto, en junio del 2013-. Más allá de las críticas del apartado anterior, pasar las atribuciones de control y sanción de un “consejo” a una “superintendencia” ya muestra parte de su carácter poco plural. El Superintendente es elegido por el CPCCS, a partir de una terna enviada por el Ejecutivo. Sus resoluciones son vinculantes y de obligatorio cumplimiento. El primer Superintendente designado – el único hasta este momento- fue Carlos Ochoa, un ex periodista con trayectoria en medios privados como *Teleamazonas*, *Ecuavisa* y *TC Televisión*. Reconocido partidario del gobierno de Correa, en 2008 fue director de noticias del canal estatal *Ecuador TV* y luego en *Gama TV*, emisora incautada un año antes. (Ecuavisa, 8 de octubre de 2013)

El 23 de junio de 2016, con tres años de vigencia de la LOC, SUPERCOM por una parte y Fundamedios por la otra, presentaron cifras sobre el accionar del organismo. Estos números presentan notorias diferencias entre sí, pero ambos señalaron que la principal preocupación del ente se centró en sus aspectos sancionadores antes que en su capacidad para impulsar la democratización del espectro. Además, expusieron que la abrumadora iniciativa de estas sanciones provino desde el Estado.

Según Fundamedios, en esos tres años se monitorearon 554 procesos, y 398 terminaron en sanciones contra medios de comunicación -390 hacia medios privados, 8 hacia medios estatales-. El 73% de las sanciones fueron solicitadas por la SECOM o por funcionarios públicos. 220 se trataron de multas económicas, 107 amonestaciones escritas, y 45 pedidos de disculpas públicas. Por su

parte, SUPERCOM informó que en el mismo período de tiempo analizó 896 casos de presuntas violaciones a la normativa, de los cuales sólo 259 fueron presentados por la ciudadanía. (Ciudadanía Informada, 23 de junio de 2016)

Los entrevistados vertieron varias críticas al accionar de la SUPERCOM. Ya mencionamos que para Sierra debe revisarse su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo. Según Reyes:

Con las sanciones al final se llegó a mostrar que algunas eran desproporcionadas, sobre todo en caso de reincidencia, que también quizás el procedimiento para sancionar dejaba demasiada arbitrariedad en manos de la SUPERCOM para que finalmente sancione y actúe más políticamente que acorde al marco normativo y técnico. Sus atribuciones no estuvieron tan precisadas, y eso hizo que su funcionamiento institucional sea bastante pobre. Mostró mucha incapacidad para hacer monitoreo de medios, y además yo creo que su cabeza era inadecuada, que confundió lo secundario con lo principal, más enfocado con tratar temas de carácter político y en sancionar opiniones políticas y quizá afectar la libertad de expresión, antes que monitorear el cumplimiento de otro tipo de artículos, como el 1x1 en términos de contenidos musicales, los contenidos cinematográficos, la cuota de pantalla, el tema de interculturalidad, etc. (E)

En la voz de Ana Acosta (E), los medios comunitarios también expresan sus críticas hacia el accionar punitivo antes que democratizante:

Lo que sí se aplicó con mucha efectividad, con una eficiencia impresionante, fueron los artículos sancionadores. Hay un montón de cosas que están ahí pero fueron totalmente invisibilizadas, porque el único organismo que se posicionó como el que en realidad estaba haciendo uso de la ley, porque así fue, fue el SUPERCOM, o sea, el ente sancionador de la LOC. También tiene competencias en cuanto a restar la concentración, nunca hizo nada en torno a este tema, pero sí tiene sanciones a medios y periodistas, críticos al gobierno. Claro, la LOC pasó a ser un instrumento efectivo para esa parte que es clave en el ejercicio de la estrategia de comunicación entendida como propaganda desde un partido en el gobierno, pero no tienes el ejercicio de la comunicación como un derecho humano. Y eso entonces no basta con la ley, se necesitan las políticas que avancen acompañando el ejercicio de esa ley.

Autoridad de Telecomunicaciones, concurso de frecuencias y prohibición de concentración

La LOC hace referencia a la “autoridad de telecomunicaciones” en muchos artículos, siendo especialmente importante el 105, sobre Administración del Espectro: “La administración para el uso y aprovechamiento técnico de este recurso público estratégico la ejercerá el Estado central a través de la autoridad de telecomunicaciones”. En otras palabras, la decisión final sobre el otorgamiento de concesiones para el uso de una frecuencia no es potestad de SUPERCOM ni de CORDICOM; recae sobre la autoridad de telecomunicaciones, y los requisitos y criterios de evaluación serán también definidos por ésta (artículo 110). Pero la LOC no crea esta autoridad, no explica su composición ni sus atribuciones; sino que éstas fueron dejadas para una futura Ley de Telecomunicaciones. El tema fue discutido durante el debate de la ley: la oposición pidió archivar el proyecto de la LOC y tratarlo de conjunto con la Ley de Telecomunicaciones; el oficialismo argumentó que esta ley no sería posible sin una Ley de Comunicación; mientras que los representantes de los medios comunitarios apoyaron el no archivo de la ley y la inclusión de los artículos referidos a la administración del espectro.

La autoridad encargada de esta administración se definió en 2015 con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Ésta creó la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), que reemplazó a CONATEL como órgano regulador del acceso al espectro. La integración del directorio de ARCOTEL es absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo: la preside el delegado del Ministerio de Telecomunicaciones, secundado por un delegado del Presidente de la República y por otro del Secretario de Planificación y Desarrollo.

La primera consecuencia de este vacío legal, durante los primeros dos años de vigencia de la LOC y más allá, fue la traba para la democratización del espectro: primero, porque no había organismo para entregar concesiones, y segundo, porque tampoco existía una autoridad que revierta las frecuencias otorgadas ilegalmente, según la Transitoria Vigésimo Primera. Esto demoró notablemente el llamado al Concurso Público de Frecuencias, que finalmente comenzó en 2016, siendo el primero en toda la historia de Ecuador. Agregamos que la transición hacia la digitalización de las frecuencias de radio y televisión -presente en el artículo 106 y en la Transitoria Vigésima- sigue trunca hasta el día de hoy, reduciendo la cantidad de frecuencias disponibles.

Otra crítica sobre este punto denota una concepción legal presente en la LOC al separar los aspectos técnicos de los propiamente sociales o políticos de la comunicación. Separación que, por otro lado, ya estaba presente en la LRT de 1975. En ese sentido, mientras que la LOC recoge estos aspectos, la Ley de Telecomunicaciones será la encargada de verificar los aspectos técnicos.

Una de las propuestas era que no haya esta separación entre el organismo comunicacional y político y el organismo técnico. Que no esté separada, que sea el mismo ente con participación social y ciudadana, y que también tenga que ver con tema técnico. Cuando separas el tema comunicacional y político del técnico, el tema técnico se convierte en la limitación para los medios de pocos recursos o comunitarios. (...) Esta lucha [por el concurso de frecuencias] es algo que tampoco se contrapone a la concepción del gobierno de control de la opinión pública. Tienes por un lado la posibilidad para que medios comunitarios accedan a frecuencias, pero por el otro lado el gobierno tiene la oportunidad de cerrar los medios que les interesa cerrar. Los datos muestran, no son los comunitarios los más beneficiados del concurso. (Acosta, E)

Muchas de las deficiencias en la aplicación de la ley, como la redistribución equitativa de frecuencias, que para mí era la columna vertebral, se malogró en buena medida por esta dicotomía donde seguía teniendo la mayor parte en la redistribución el órgano técnico. Y telecomunicaciones particularmente es un órgano bastante pervertido, en el sentido de ser objeto de manoseo, de intereses particulares de empresas con mucho poder económico. Cuando se creó en 2008 la Comisión de Auditoría, lo que plantean como conclusión era que se reviertan las frecuencias que se habían mostrado en ese informe que estaban mal habidas. Nunca se hizo porque me parece había dos cosas: una, miedo, había abogados de los medios que decían que si se metían a hacer eso era inconstitucional y les iban a meter demandas a ellos como funcionarios públicos. Y la otra, creo que hubo persistencia de intereses particulares ahí adentro. Cuando ya se empezó a redistribuir las frecuencias con el concurso, se hizo tardíamente. Al final el período de gobierno. Dejaron pasar casi cuatro años para hacer el llamado, en la peor época, la electoral, y hasta ahora no se cierra. Están en proceso final la mayor parte de frecuencias que se iban a adjudicar, y en muchas de ellas pusieron a concursar por la misma frecuencia a medios privados y comunitarios, una medida absolutamente desacertada, que va en contra de la ley, y desde ese punto de vista tendrá mal final. (Reyes, E)

Irónicamente, para López Vigil (E) esta separación existe legalmente mas no en la práctica. También, da cuenta de la problemática que representa esta separación de organismos para una adjudicación de frecuencias transparente y en igualdad de oportunidades para los sectores:

En la década de Correa no estaba separado eso ni nada, era todo el mismo champú con diferentes nombres, daba lo mismo porque si Ochoa en la SUPERCOM denunciaba un caricaturista, daba lo mismo que lo denunciara él o éste. En el fondo todas las denuncias salían del sábado donde de 10 a 14 hablaba el Emperador Correa, que criticaba bonita una caricatura, y el lunes a las 8 AM cualquier organismo ya estaba llevando adelante el proceso. (...) ARCOTEL recibe las solicitudes de frecuencia, y entonces si hay cinco carpetas, ARCOTEL elimina las que no sirven y le manda las finalistas a CORDICOM, y entonces CORDICOM con una varita mágica dice 'ésta es la que va, informe vinculante'. El problema es que para llegar a esa solicitud los primeros requisitos eran personería jurídica, dos cuentas bancarias, poniendo sobre el mismo pie solicitudes comunitarias y privadas.

Finalmente, destacamos algunos de los artículos que ponen tope a la concentración de frecuencias y la conformación de monopolios. Para la adjudicación de concesiones se instituyen dos mecanismos: adjudicación directa para frecuencias de los medios públicos, concurso público y abierto para las frecuencias de los medios privados y comunitarios (artículo 108). Se prohíbe que la autoridad de telecomunicaciones adjudique a la misma persona natural o jurídica más de una frecuencia para matriz de radio AM, más de una matriz FM, o más de una matriz de canal de televisión; aclarando también la prohibición en la misma provincia a familiares directos de una persona ya concesionaria (artículo 113). Quienes ya poseen una matriz pueden participar de los concursos por una frecuencia para funcionamiento exclusivo como repetidora en otras provincias (artículo 114). Se declara la intransferibilidad de concesiones entre privados. Las acciones de una empresa de comunicación sólo podrán venderse con autorización previa de la autoridad de telecomunicaciones (artículo 117). El plazo de duración de una concesión es por demás generoso: quince años desde la adjudicación, renovables mediante concesión directa por otros quince años más –luego sí debiendo participar del concurso público para otra renovación- (artículo 116).

Medios Comunitarios

Hasta 2013 los medios comunitarios fueron considerados “de servicio público”. La LOC los reconoce y les otorga un papel preponderante en la redistribución del espectro: en rigor matemático, no cabe hablar de “división tripartita”, porque a los medios comunitarios se les reserva el 34% de las frecuencias. No obstante, la actual definición sobre qué es un medio comunitario no está exenta de críticas, dada su amplitud: “son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (artículo 85).

Esta comprensión legalista de los medios comunitarios es tan amplia que formalmente no hay distinción entre la Fundación Coca-Cola y la CONAIE, por ejemplo. Tampoco hay diferencia entre una organización social que pide una frecuencia para un medio comunitario local, y la Iglesia Adventista del Séptimo Día que en el concurso de frecuencias solicitó 21 radios y 9 televisoras. En otras palabras, ante la Ley de Comunicación, siempre y cuando sea una organización sin fines de lucro, tiene el reconocimiento de “comunitaria”. (Acosta et. al., 2017:8)

Mientras que las instituciones religiosas deben ser registradas ante el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el reconocimiento legal a las organizaciones sin fines de lucro,

condición indispensable para acceder a una frecuencia, está atado al punitivo Decreto 16, emitido por el Poder Ejecutivo unas semanas antes de la aprobación de la LOC. Esta normativa habilitó la intromisión del Estado en entidades de la sociedad civil, limitó la libertad de asociación, y fue fundamento para el cierre de organizaciones opositoras. Por ejemplo, las organizaciones pueden ser clausuradas por incurrir en “actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos”, según consta en dicho decreto. Esto restringe la libertad de creación de agrupaciones políticas independientes no burocratizadas, y sostiene requisitos de inscripción difíciles de alcanzar. (La Izquierda Diario, 25 de octubre de 2017)

La LOC exhorta al Estado llevar adelante acciones afirmativas en favor del desarrollo de medios comunitarios, entre éstas se menciona el otorgamiento preferente de créditos, exenciones impositivas, y acceso a capacitaciones (artículo 86). Acosta et.al. (2017) explica que el CORDICOM, organismo encargado de llevar adelante estas acciones afirmativas, tuvo un papel muy pobre, dado que sus principales resoluciones sirvieron para permitir la conversión de medios religiosos en comunitarios, o la de aquellos que habían sido registrados como privados –dadas las limitaciones explicadas en los capítulos anteriores-.

Como se deduce, la mayoría de políticas y acciones se enmarcaron en fortalecer a los medios de comunicación comunitarios que ya se encontraban operando y muy pocas en la creación de nuevos medios comunitarios. (p. 41)

La única acción destinada a la creación de medios comunitarios fue el otorgamiento de 14 frecuencias a cada una de las nacionalidades indígenas, a comienzos del 2010, pero cuyo proyecto de fomento y desarrollo se diagramó para el período 2012-2015.

De estas 14 radios de las nacionalidades, varias tuvieron dificultades para sostenerse, ya que no se logró fomentar su sostenibilidad económica ni organizativa. Varias radios suspendieron su transmisión por falta de equipo humano o por deudas por el no pago de servicios públicos como la energía eléctrica (Acosta, 2016). Por cómo se desarrolló este proceso, no es una de las mejores y más exitosas políticas que se puedan citar, pero es la única política pública en la que el Estado invirtió en equipamiento, capacitación y acompañamiento técnico para la creación de nuevos medios comunitarios, en este caso, de las nacionalidades indígenas. (...) Es necesario diferenciar entre políticas públicas de fortalecimiento que van encaminadas para medios comunitarios que ya se encuentran operando, y políticas de creación dirigidas a motivar nuevos medios comunitarios, ya que cada grupo beneficiario tiene distintas demandas y necesidades. (p. 42)

Sobre la participación de los medios comunitarios en el concurso de frecuencias, varios tópicos refieren a la falta de consideración sobre las diferencias con medios privados. Los requisitos para ambos actores de la comunicación fueron prácticamente los mismos, y se permitió que concursen para las mismas frecuencias sin importar su potencia. Por otro lado, el informe técnico y financiero para la solicitud debe ser realizado por un experto, lo que implica una erogación de dinero que no muchos medios podían hacer.

Hasta la fecha no se ha hecho una sola campaña de decir que ‘ustedes pueden’, la primera acción afirmativa no es que me den plata o me quiten impuestos, la primera acción afirmativa es que me digan usted puede solicitar, capacitar. Es más bien desanimarte, te dicen ‘usted tiene que llegar tres carpetas: el informe técnico, el informe

de gestión, y el informe de programación'. Aquí hay abogados que cobraron USD 10 mil por llenar esas carpetas de lo complicadas que son. En la carpeta técnica tenían que contratar un técnico para que no hubiera interferencia, en la carpeta de sostenibilidad, como las frecuencias son a 15 años, debían prever que ingresos iban a tener de acá a quince años. Era una complejidad tan grande, que muchísimas gente ni lleno ni aplicó las carpetas, incluso de las nacionalidades. (López Vigil, E)

Si bien a nivel nacional se reservaron 176 frecuencias exclusivas para medios comunitarios, varias de éstas ya estaban ocupadas por medios pertenecientes a grupos religiosos. En Guayas, la provincia con mayor cantidad poblacional, no se reservó ninguna frecuencia.

Esto demostró que si bien a simple vista parecía una política de "reserva para medios comunitarios", en realidad no era así ya que estas frecuencias tenían de concesionario a organizaciones religiosas que en el concurso también son consideradas comunitarias. Esto, más que un mecanismo de democratización parece ser un aparataje para garantizar que estas frecuencias no sean tocadas: las radios de los grupos religiosos tuvieron este "privilegio" como ningún otro grupo en el concurso. (Acosta et. al., 2017:43)

La campaña electoral 2017

Durante la campaña para las elecciones presidenciales y legislativas del 2017, la LOC volvió a colarse en el debate. Lógicamente, desde la oposición se prometió la derogación de la normativa. Pero lo que llamó la atención fueron las palabras del candidato oficialista, Lenin Moreno, que dejó entrever un futuro cambio del rumbo en la política de comunicación del Ejecutivo: "Me gustaría que seamos casi nada represivos con respecto a los medios de comunicación independientemente del trato que nos dan a nosotros. Yo creo que la libertad de expresión debe estirarse lo más posible", señaló en una entrevista radial (El Comercio, 7 de marzo de 2017), y pocos días después expresó su deseo de reformar la normativa. (La Conversación, 21 de marzo de 2017)

Un caso testigo del accionar de SUPERCOM merece mención y breve desarrollo. Se trata de la original e insólita sanción que el organismo impuso a siete periódicos bajo las figuras del "interés público" y la "censura previa", al respecto de un artículo publicado en el exterior. En la recta final hacia la segunda vuelta electoral, el diario argentino *Página 12* divulgó una investigación de la periodista Cynthia García, donde afirmaba que el candidato opositor Guillermo Lasso tenía 49 empresas en paraísos fiscales, y amasó una fortuna de USD 31 millones gracias a la especulación con los bonos emitidos durante el feriado bancario (*Página 12*, 15 de marzo de 2017).

El sábado 25 de marzo, durante el *Enlace Ciudadano*, Rafael Correa afirmó: "Todos están censurando para proteger a su candidato. Que anoten para que se quejen cuando venga la relatora de la libertad de expresión, y nos digan por qué nos negaron esta información. Porque ahí sí permiten la censura. Ellos tienen que informar estas cosas y hay una censura tremenda alrededor de esta investigación lapidaria de diario *Página 12* de Argentina". (IFEX, 26 de abril de 2017)

El procedimiento administrativo fue iniciado unos pocos días después. El 2 de abril, el ballottage consagró a Lenin Moreno como nuevo presidente de Ecuador, con el 52% de los votos. Luego, Ochoa anunció que los periódicos *El Comercio*, *La Hora*, *Expreso*, *El Universo*, y los canales

Televisión, Teleamazonas y Ecuavisa, deberían pagar una multa de diez salarios básicos. Los medios implicados denunciaron que se pretendía imponerles el contenido, y respondieron que el artículo de *Página 12* no contaba con la contrastación necesaria de las fuentes. “El patrimonio de un candidato a la presidencia, sus orígenes y el lugar donde este se encuentra, ¿es o no un hecho de interés público? Bastaba generar una investigación sobre la información del Diario *Página 12*, para luego de la correspondiente evaluación sobre la veracidad o no de la misma, decidir sobre su publicación o no”, respondió el Superintendente. (SUPERCOM, 21 de abril de 2017)

El mismo día que se anunciaron las sanciones, el presidente electo Moreno pidió que se deje insubsistente la medida y, a continuación, explicitó su intención de reunirse con periodistas y representantes de medios de comunicación para avanzar en posibles reformas a la LOC. En cambio, Correa manifestó “no me vengan con cuentos, eso se llama censura previa, que bueno que tengamos una Ley de Comunicación que defienda el derecho ciudadano a estar bien informados” (El Comercio, 21 de abril de 2017). No es el único punto ni el más importante, pero temprana e inesperadamente, la LOC también es motivo de la posterior disputa y ruptura dentro del oficialismo.

Gobierno de Lenin Moreno: hacia reformas en la Ley de Comunicación

La llegada de Lenin Moreno al Palacio de Carondelet en mayo de 2017 implicó un notorio golpe de timón con respecto a las formas y los tratos de Rafael Correa –sólo en estos puntos, dado que el Ejecutivo continuó echando mano a la política de decretos para imponer su agenda y autoridad, llegando incluso a quitarle las funciones al vicepresidente, o convocando un referéndum constitucional sin esperar el dictamen de la Corte Constitucional-. En su discurso de asunción, invitó a los medios a “respirar aires de libertad” y “no tener miedo a denunciar actos de corrupción y respetar los convenios internacionales para dar cumplimiento a una verdadera libertad de expresión”. En pocos meses, Alianza País sufrió un enorme proceso de fractura entre morenistas y correistas, cuya descripción excede a este trabajo. A pesar de esto, apuntamos que la política de “gran Diálogo Nacional” del nuevo Primer Mandatario significó el acercamiento a los pedidos de las fuerzas opositoras y las cámaras empresariales.

El 30 de junio, el ministro de Telecomunicaciones, Guillermo León, anunció que el apagón analógico y digitalización de las frecuencias de radio y TV no se concretaría ese año como estaba previsto; desplazando una vez más la fecha de la posible implementación para junio de 2018, “hasta que más ciudadanos estén preparados para la transición progresiva”. (El Tiempo, 10 de septiembre de 2017)

En las Mesas de Diálogo, el tema de la comunicación fue trabajado. No fue el punto más urgente, pero finalmente el 11 de julio se reunió en Manabí la primera Mesa Político-Estratégica de la Comunicación, para abordar temas relacionados a la garantía del ejercicio de derechos, la regulación, el control, el régimen sancionatorio, el manejo de la publicidad y la producción nacional.

A la cita acudieron periodistas, fotógrafos, empresarios de medios de comunicación, artistas y productores. (El Telégrafo, 12 de julio de 2017)

Meses después, Moreno volvió a referirse a las reformas a la LOC en su segmento televisivo semanal *El Gobierno Informa* –que como mecanismo de rendición de cuentas, reemplazó los virulentos *Enlaces Ciudadanos* de Correa por un perfil con apariencias de respeto democrático, siendo igualmente emitido obligatoriamente por cadena nacional, y utilizado para imponer puntos en la agenda política o responder críticas de opositores, muchas de las cuales provenían de su propio partido-. Al mismo tiempo que anunció cambios cosméticos al Decreto 16 (La Izquierda Diario, 25 de octubre de 2017), Moreno denunció la gestión de los medios públicos, la injerencia gubernamental en su línea editorial, y volvió a ratificar que continúa los diálogos con los empresarios para avanzar con reformas. (El Comercio, 30 de octubre de 2017)

A pesar de esta aparente preocupación y apuro por reformar la LOC, se conoce poca información sobre los puntos a tratar. El hecho que Moreno tampoco haya incluido el tema en el referéndum y consulta popular que convocó para febrero del 2018, en cierta forma muestra que tal preocupación no es prioridad, y no parece haber mucho interés por integrar las sugerencias u opiniones desde la sociedad civil. Según él, aún falta discutir muchos puntos, pero no descartó colocarlo en una futura consulta. (El Universo, 26 de enero de 2018)

Finalmente, en la misma mañana que la Fiscalía anunció la apertura de una investigación sobre el manejo financiero de los medios públicos durante el gobierno de Correa, la oposición política en la Asamblea Nacional logró reunir 53 firmas para presentar el pedido de juicio político contra el superintendente Ochoa por “abuso de poder para coartar la libertad de expresión”. (El Comercio, 31 de enero y 1° de febrero de 2018) Todos estos hechos muestran que en Ecuador cambiaron los “aires políticos”, también en el ámbito de las políticas de comunicación.

Capítulo 5. Conclusiones

El proceso ecuatoriano parte de una realidad constatada en el Informe de la Auditoría de Frecuencias (2009): gracias a la permisiva legislación, nulos controles, y estrechos vínculos que mantuvieron con los gobiernos de turno; los medios privados consolidaron un altísimo nivel de acaparamiento de las frecuencias del espectro radioeléctrico. Esta cercanía entre poder mediático y poder político alimenta las tendencias monopolistas y extranjerizantes que subyacen estructuralmente en el negocio de la radiodifusión y las telecomunicación, cada vez más convergente, cada vez más concentrado. Casi una década después de la publicación de ese trabajo, la proyección de democratización de la palabra a través de la regulación del sector deja un sabor amargo sobre sus resultados, a pesar de las enormes posibilidades que brindó la etapa.

La atadura de poderes políticos, mediáticos y económicos quedó expuesta tras las jornadas de abril del 2005. La llegada de Rafael Correa y Alianza País al poder confirmó la tendencia regional de respuesta a la “crisis del neoliberalismo” con gobiernos nacionalistas burgueses, que en sus expresiones más extremas se autodenominaron “socialismo del siglo XXI”, y en las de menor profundidad simplemente “populismo”. Estos gobiernos construyeron un discurso reformista y progresista que ciertamente tomó reclamos ya presentes en la sociedad, y ofreció un mejoramiento parcial de las condiciones de vida gracias a los altos precios de las commodities. En Ecuador, los ingresos del petróleo solventaron el ambicioso proyecto gubernamental de modernización de la estructura del capitalismo local, a partir de la reprimarización de sus exportaciones.

Las reminiscencias de las movilizaciones del 2005 y los viejos anhelos de democratización - en un país con una casta política de ancha tradición en el pisoteo a las libertades y discriminación de las minorías- configuraron una relación de fuerzas entre las clases sociales que empujó el apuro del régimen político por introducir una reforma constitucional. En la Constitución de Montecristi, el correísmo acogió la demanda de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los medios comunitarios y a la lucha por la democratización de las comunicaciones; junto al reconocimiento de derechos y libertades democráticas. Pero además se fortalecieron los aspectos antidemocráticos que ya estaban presentes en la neoliberal reforma de 1998, y que definitivamente horadaron las bases de la tan aplaudida ampliación de derechos.

El carácter hiperpresidencialista -constante en la historia ecuatoriana- no responde a factores psicológicos de los gobernantes. Es el combustible para que el desarrollo capitalista avance cubierto de una retórica de concesiones a las demandas democráticas y económicas de las masas. León Trotsky caracteriza a gobiernos que surgen tras un estallido social acuñando la categoría marxista de *bonapartismo*:

Se establece dentro de la sociedad un régimen transicional de equilibrio inestable entre ambos extremos (...) que se paralizan uno al otro y permiten así que el aparato burocrático adquiera en su condición de árbitro y salvador

de la nación, una independencia y una fuerza excepcionales. Un gobierno supra parlamentario de la gran burguesía que establece el equilibrio entre los dos extremos en pugna. (1934b)

El único objetivo de la "reforma constitucional" (...) es la adaptación de las instituciones estatales a las exigencias y conveniencias del gobierno bonapartista. El capital financiero busca los recursos legales que le permitan imponer, cada vez que sea necesario, el juez árbitro más adecuado, con el consentimiento obligado del cuasi parlamento. (1934a)

Más adelante, en sus análisis sobre el cardenismo mexicano, la definición de gobierno bonapartista en países semicoloniales como los latinoamericanos será todavía más precisa:

En los países industrialmente atrasados el capital extranjero juega un rol decisivo. De ahí la relativa debilidad de la burguesía nacional en relación al proletariado nacional. Esto crea condiciones especiales de poder estatal. El gobierno oscila entre el capital extranjero y el nacional, entre la relativamente débil burguesía nacional y el relativamente poderoso proletariado. Esto le da al gobierno un carácter bonapartista sui generis, de índole particular. Se eleva, por así decirlo, por encima de las clases. En realidad, puede gobernar o bien convirtiéndose en instrumento del capital extranjero y sometiendo al proletariado con las cadenas de una dictadura policial, o maniobrando con el proletariado, llegando incluso a hacerle concesiones, ganando de este modo la posibilidad de disponer de cierta libertad en relación a los capitalistas extranjeros. La actual política (del gobierno mexicano, N. del T.) se ubica en la segunda alternativa; sus mayores conquistas son la expropiación de los ferrocarriles y de las compañías petroleras. (1939)

El gobierno de Rafael Correa puede caracterizarse bajo esta categoría, dado que su agenda estuvo enmarcada en un fuerte "activismo estatal", definido y justificado desde la óptica de la "lucha hegemónica contra los poderes fácticos", pero cuyo objetivo de fondo era la imposición de un nuevo proyecto económico, también ciertamente ligado a las obligaciones con capital extranjero. Esto fue ejemplificado en el caso del artículo de la Constitución sobre la consulta previa a las comunidades, donde el Estado está eximido de cumplir con ese derecho, y habilitado para avanzar autoritariamente en proyectos de extracción de petróleo o minerales. También se vio ratificado en toda una extensa política de decreto, plebiscitos, y modificaciones de última hora a normativas en debate.

Funcional a esta disputa contra los proyectos opositores de sectores políticos de derecha, la pelea contra los medios privados reavivó el debate sobre las políticas de comunicación, y las demandas de la sociedad civil propiciaron un terreno favorable para impulsar la sanción de una nueva ley que regule el sector. Esto fue acompañado de una agresiva política de comunicación -en singular- desde el Ejecutivo, que buscó acabar con la desintermediación mediática en la rendición de cuentas, el seteo de agendas, y la lucha política. En el marco de la confrontación más general que el Gobierno mantuvo con algunos sectores del poder económico y de la representación política tradicional -tanto por izquierda como por derecha-; la lucha contra el aparato mediático, es decir, la "lucha por el control de las representaciones sociales" (Ortiz, E), era un elemento central en esta disputa hegemónica, no entre clases sociales, sino entre facciones de la misma clase y sus representantes políticos.

Todo esto pone de relieve los usos del concepto gramsciano de hegemonía a partir del "giro pos neoliberal", el rol del Estado y sus promesas de democratización y disciplinamiento de los poderes económicos:

El “populismo” pone en el centro el conflicto pero sin desarrollar la movilización popular hasta cuestionar al propio Estado, que es su “sujeto” efectivo, por lo que suele desalentar la acción directa y la autonomía de los movimientos sociales y de la clase obrera. (...) Por este motivo, así como por las condiciones “precarias” de la condición “occidental”²⁹ latinoamericana, lo máximo a lo que puede aspirar el populismo en este contexto histórico es a poner en pie una “hegemonía débil” cuya capacidad “expansiva” se limita al acceso al consumo de sectores más amplios de la población en momentos de crecimiento económico, obturando a su vez la organización de base y los elementos de autonomía del “pueblo”. (Dal Maso, 2016:191)

La “hegemonía débil” quedó expuesta en el llano del caso estudiado. Uno de sus correlatos se expresa en el plano estrictamente político de la relación de fuerzas numéricas dentro de la Asamblea Nacional antes del 2013. A pesar de la creciente popularidad del gobierno de Correa, la falta de los votos necesarios trabó el proyecto de la LOC. Como vimos, ni siquiera con el apoyo de las bancadas de oposición “por izquierda” hubiese alcanzado para que el oficialismo logre aprobar la ley, frente a la negativa de las dos primeras minorías de derecha. Aquí también el “activismo estatal” encontró otro fracaso: las acciones gubernamentales contra los medios privados no consiguieron fracturar las alianzas entre medios empresariales y dirigentes políticos (Ramos, 2013:80) y, por el contrario, su posición corporativa se vio fortalecida.

Como observamos en las conclusiones del capítulo 3, el gobierno encerró el debate de la LOC dentro del recinto parlamentario y en el eje Estado versus medios privados, recurriendo a la sociedad civil sólo en referéndums o consultas populares que, más que integrar opiniones plurales, tenía como objetivo la legitimación de sus propios puntos. No es posible afirmar que se trata estrictamente de una conquista de la sociedad civil: la iniciativa y la capacidad de hacer avanzar o detener el proyecto estuvo siempre en manos del Estado. Tal vez, el fomento a un debate ampliado no hubiese obturado “la organización de base y los elementos de autonomía”, sino empujado la adopción de cambios radicales en el mapa mediático, que ya tenían sustento social, y también legal, con la publicación del Informe de la Auditoría. La fractura del *Foro de Comunicación* en dos colectivos, uno más cercano a la línea gubernamental -*Colectivo Ciudadano*-, y otro con una postura independiente -*Autoconvocados*-, es ejemplo de esta obturación a un desarrollo autónomo.

De las recomendaciones de la Comisión Auditora la única que se llevó adelante es la sanción de una nueva Ley de Comunicación que contemple la desconcentración. Pero la reversión de aquellas frecuencias ilegalmente otorgadas nunca se efectivizó, a pesar que la LOC también lo estipula. En este sentido, la Auditoría constató que la aplicación de un marco regulador depende tanto de los tiempos políticos como de las presiones del mercado, y la LOC no fue excepción.

Con la nueva ley en las manos, la política de comunicación agresiva se intensificó a partir de la conformación de la SUPERCOM, cuyo accionar se destacó por una estricta aplicación de los artículos sancionadores -vinculados a la censura previa, el interés general o el linchamiento

²⁹ Por “condiciones ‘precarias’” el autor se refiere a la condición semicolonial de los países latinoamericanos: “Esta precariedad no depende únicamente de factores políticos sino en primer lugar económicos, es decir, de la posición subordinada de nuestro subcontinente en la división internacional del trabajo y de las configuraciones concretas de las relaciones entre nuestros países, y el o los imperialismos, según los distintos momentos históricos”. (2016:176)

mediático- antes que de los democratizadores -que habilitaban la reversión de frecuencias y el acceso al espectro por parte de nuevos actores, no sólo los medios gubernamentales-. El “activismo estatal” como regimentación del espacio mediático se corroboró además con el accionar de otros organismos del aparato del Estado, como el Consejo Nacional Electoral durante las campañas políticas, e incluso con legislación complementaria: en los hechos, el Decreto 16 siguió atando el otorgamiento de frecuencias al sector comunitario a criterios de las altas instancias de gobierno, como con la LRT de 1975 y sus reformas. En otras palabras, de requerir permisos especiales de las Fuerzas Armadas, estas organizaciones pasaron a requerir permisos especiales del Poder Ejecutivo, donde la cuestión ideológica vuelve a ser criterio de aceptación o rechazo.

Otros aspectos de la LOC contribuyeron a una implementación fallida en cuanto a sus aspectos democratizantes, partiendo de la falta de pluralidad en la integración de las mesas de SUPERCOM y CORDICOM. La ausencia de la autoridad de telecomunicaciones -luego ARCOTEL en 2015- demoró gran parte de la promesa de acceso al espectro, el concurso de frecuencias, y la transición hacia la TV digital. Este concurso fue convocado con numerosos requisitos en una estricta igualdad de condiciones entre medios privados y comunitarios, contra la postulación de acciones afirmativas y favorables para la posición del tercer sector. Este aspecto, sumado a la amplia definición sobre qué es un medio comunitario, favoreció la concentración de frecuencias del tercer sector en manos de instituciones religiosas, políticamente cercanas al Ejecutivo. La extranjerización fue prohibida, pero luego habilitada vía decreto.

En este punto, hay que preguntarse sobre los motivos que llevaron al oficialismo a incluir aspectos progresivos dentro de la ley, combinados con un articulado orientado a la regimentación del espacio público proyectado desde el Estado. Durante la discusión previa al 2013, esto podía tener explicación desde la negociación política emprendida entre las bancadas y sectores de la sociedad civil, para conseguir apoyos más amplios tanto dentro como fuera de la Asamblea. Pero tras las elecciones del 2013, la aplastante mayoría de Alianza País podía sancionar la ley sin necesidad de negociar con otras fuerzas. Aquí, identificamos que la progresividad de ciertos artículos tampoco se contraponen como herramienta de control del mapa mediático. Por un lado, porque el llamado a concurso permite también el retiro de voces disidentes del espectro (Acosta, E). Por otro, porque el acceso al tercio reservado para el sector comunitario seguiría atado a cuestiones ideológico-políticas y permisos especiales del Ejecutivo.³⁰

³⁰ "Mi lectura sucia es que desde el Ejecutivo se evaluó que el 33% público es nuestro, gubernamental; el 34% a comunitarios, pudiendo dárselo a quien se nos dé la gana; y el otro 33% para privados, que los estrangulamos, porque aquí el 70% de la pauta es estatal. (...) Entonces uno piensa: ¿hay realmente voluntad política que la gente tenga un medio? La voluntad de Correa era acumular la mayor cantidad de medios posibles, sobre todo de televisoras, que llenen de propaganda sobre su maravilloso gobierno. El canal 2 era Ecuavisa, pura derecha; el 4, Teleamazonas, no pudieron comprarlo; el 5 es del Fantasma González, que en todos los países juega la carta oficialista; el 6 era de Eljuri, empresario de Cuenca también acostado con Correa; el 7 es el público; el 8, Gamavisión, y el 10, TC Televisión, son los medios incautados a los banqueros Isaías; el 12 era el Ciudadano. Entonces prácticamente menos dos canales todo el dial de la televisión abierta estaba en manos del oficialismo." (Vigil, E)

La aplicación de la LOC tristemente finalizó dándole la razón a los argumentos de los medios privados: antes que para democratizar, sirvió para disciplinar. No hay discusión que el origen de las fricciones y polémicas se inscribe como uno de los elementos de esta suerte de “disputa hegemónica” descrita. Lo que ocurre es que la democratización es irresoluble sólo mediante una batalla del Estado frente a los medios privados. Si el pilar central de la democratización es la redistribución del espectro, la reversión de las frecuencias ilegalmente concesionadas y su entrega a las organizaciones sociales hubiese significado, en definitiva, la ampliación de voces que potencialmente pueden cuestionar aquella recomposición histórica del rol del Estado y el régimen político, y a la vez contribuir al desarrollo de posiciones políticas independientes.

Las limitaciones al derecho a la libertad de expresión, cuyas figuras legales que debieran garantizar a ésta fueron liviana e imprecisamente introducidas en el texto aprobado, también pueden ser interpretadas en este sentido de la lucha hegemónica por la imposición de un proyecto económico. No se trataba sólo de mantener a raya a la prensa opositora, sino también de silenciar las voces de movimientos sociales y organizaciones de izquierda contrarias a los avances modernizadores del proyecto capitalista. Al parecer, el Estado ecuatoriano, en manos de la facción “modernizadora” de la clase dominante, supo tomar como advertencia lo que Trotsky afirmaba sobre la libertad de prensa en sus análisis sobre la realidad mexicana a fines de la década del 30:

La anémica democracia de México se enfrenta a una constante y mortal amenaza desde dos direcciones: primero, por parte del imperialismo y segundo, de los agentes de la reacción dentro del país que controlan las publicaciones de mayor circulación. Pero sólo los ciegos o los débiles mentales podrían pensar que como resultado de la prohibición de la prensa reaccionaria los obreros y campesinos se librarán de la influencia de ideas reaccionarias. En realidad, sólo la mayor libertad de expresión, de prensa y de reunión puede crear condiciones favorables para el avance del movimiento revolucionario de la clase obrera. (1938)

El cierre de la etapa es, finalmente, muy pobre en términos de resultados concretos, más allá de avances en la sanción de un nuevo marco legal. Tanto la crisis del régimen político y las movilizaciones sociales de 2005, junto a la posterior disputa del gobierno contra los medios privados, indudablemente permitieron la instalación del tema en el imaginario de la sociedad. Lejos de abrir un proceso de democratización, la experiencia no superó la simple declaración de deseos. Esta reflexión sintoniza con la que Margarita Graziano expuso sobre el fracaso de las políticas nacionales de comunicación a comienzos de la década del 80, en torno al Informe McBride:

Suponerle otro carácter que el de desiderata a la perspectiva de la UNESCO sería suponer al mismo tiempo o un sistema de medios dispuesto a abrirse después de más de treinta años de asumir la ‘comunicación’ como ‘negocio’ privado, o un Estado en el que los conflictos internos entre sectores de clase logren la aparición de una brecha que permita el favorecimiento de propuestas de este tipo. Sin embargo, incluso en el caso de que la propuesta y las definiciones de la UNESCO fueran viables, creemos necesario redefinir los mecanismos de acceso y participación a la luz de un proyecto distinto, aun cuando no contradictorio con el de las políticas de comunicación, como el de la comunicación alternativa. (Graziano, 1980, citado por Gándara, 2015)

Ni puede imaginarse un mercado dispuesto a abandonar pacíficamente su negocio, ni un Estado capitalista abierto a propuestas de organización autónoma, contrahegemónica o alternativa. Asimismo, implica recusar la noción del Estado como árbitro impulsor de proyectos democratizadores, para señalar sus aspectos que lo erigen como aparato represivo en función de la administración de los negocios y los proyectos de la burguesía o sus distintas facciones. (Gándara, 2015) Por esto, la reflexión que se desprende del balance de la etapa es que la lucha por la democratización de la palabra y las comunicaciones no puede realizarse sólo a partir de reformas legales, sino que debe extenderse en una práctica transformadora que trastoque radicalmente el orden político y económico.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CONSULTADA

Artículos y libros

- ACCIÓN ECOLÓGICA (2015). *El tratado comercial Ecuador-Unión Europea: lo que Ecuador negoció con Europa*, s/referencias.
- ACOSTA, A. (2005). "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos" en Revista Nueva Sociedad Nro. 198, julio-agosto.
- ACOSTA, A. M., CALVOPIÑA, V., & CANO, J. (2017). "Medios comunitarios y democratización de la comunicación en Ecuador: aporte para el debate sobre el Concurso Público de Frecuencias", FES-Ecuador. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/13410.pdf>
- ACOSTA, A. M. (2013). "Una no-crónica de una Ley de Comunicación con calles vacías". Disponible en: <https://lalineadefuego.info/2013/06/24/una-no-cronica-de-una-ley-de-comunicacion-con-calles-vacias-por-ana-maria-acosta-colectivo-el-churo/>
- AMÉZQUITA, A. (2011) "Informe de Auditoría de Frecuencias: itinerario de un proceso inconcluso" en Revista Chasqui Nro. 121, CIESPAL, marzo.
- ANDRADE, C. (2012). "Seguimos soñando en una ley que garantice libertades" en Revista Coyuntura Nro.12, Universidad de Cuenca, Cuenca, octubre.
- ANSALDI, W. & GIORDANO, V. (2012). *América Latina, la construcción del orden: de las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración*, Tomo 2, Paidós, Buenos Aires.
- AYALA MORA, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- BECERRA, M. (2014). "Medios de Comunicación: América Latina a contramano" en Revista Nueva Sociedad Nro. 249, enero-febrero.
- COMISIÓN AUDITORA DE FRECUENCIAS (2009). "Informe definitivo de la Comisión de Auditoría de Frecuencias". Disponible en: <http://www.arcotel.gob.ec/ventanilla-del-usuario/informe-definitivo-de-la-comision-de-auditoria-de-frecuencias/>
- CORAPE (2008). "De la concentración a la democratización del espectro radioeléctrico: estudio sobre concesión de frecuencias de radiodifusión en el Ecuador 2003-2008", CORAPE, Quito. Disponible en: <http://www.corape.org.ec/De%20la%20concentraci%C3%B3n%20a%20la%20democraitzaci%C3%B3n%20CORAPE.pdf>
- DAL MASO, J. (2016) *El marxismo de Gramsci: notas de lectura sobre los Cuadernos de la cárcel*, Ediciones IPS, Buenos Aires.
- DI PIETRO, L. (2011) "El concepto de patria antes y después de la guerra de Malvinas" en *Bicentenario de la Independencia de América Latina*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Paris.
- GÁNDARA, S. (2015) "Políticas nacionales de comunicación: el presente como historia" en LAGO MARTÍNEZ, S; CORREA, N. (compiladores), *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*", Teseo, Buenos Aires.
- GÓMEZ GERMANO, G; AGUERRE, C; ELÍADES, A. (2009) "Síntesis regional. Regulación de las concesiones de radiodifusión en América Latina" en *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, AMARC, Buenos Aires.
- HURTADO, O. (1981). *El poder político en Ecuador*, Ariel, Quito.
- KELSEN, H. (2009). *Teoría pura del derecho*, Eudeba, Buenos Aires.
- LÓPEZ ASTUDILLO, S. (2012). "Quien puede regular que tire la primera piedra" en Revista Coyuntura Nro.12, Universidad de Cuenca, Cuenca, octubre.

- MAIELLO, M. y ROSSO, F. (2013) "Izquierda y populismo en América Latina: ¿Qué clase de izquierda?" en Revista Ideas de Izquierda Nro.3, septiembre.
- MASTRINI, G. y BECERRA, M. (2006). "La economía política de la comunicación vista desde América Latina" en *Revista E-Compos* Nro. 7.
- MONTÚFAR, C. (2013). *Las reglas del silencio: análisis de la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador*, 13 Ediciones, Quito.
- MURARO, H. (1973). "La manija: quiénes son los dueños de los medios de comunicación en América Latina", en revista *Crisis*, N°1, mayo
- (1974) *Neoliberalismo y comunicación de masa*, Buenos Aires, Eudeba.
- ORTEGA, J. (2013). "El candidato-presidente: medios, periodistas y redes en la campaña presidencial de 2013 en Ecuador", FES-Ecuador, disponible en: http://www.fesmedia-latinoamerica.org/uploads/media/Perspectivas_11_-_Medios_y_elecciones_Ecuador.pdf
- POSTOLSKI, G. y HERNÁNDEZ, P. (2012) "Populismo/Gentismo: las tensiones entre los gobiernos transformadores y los medios", en *Revista Ciencias Sociales* Nro. 82, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- RAMOS, I (2013) "Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador" en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 45, Quito, mayo, p. 67-82.
- REYES AGUINAGA, H. (2010) "Posneoliberalismo y lucha por la hegemonía en Ecuador: los entrecruces entre la política y la comunicación" en Sel, Susana (Coord.), *Políticas de Comunicación en el capitalismo contemporáneo*, CLACSO, Buenos Aires.
- (2014) "Activismo estatal y democratización social en Ecuador: tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013)" en *Revista Nueva Sociedad* Nro. 249, enero-febrero.
- RODRIGUEZ CAGUANA, A. (2017). *El largo camino del Taki Unkuy: los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador*, Huaponi Ediciones, Quito.
- SADER, E. (2008) *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*, Ediciones CTA, Buenos Aires.
- SEGURA, M. S. (2011). "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática" en *Argumentos*, Nro. 13.
- (2012). "La sociedad civil ecuatoriana en la disputa por una nueva ley de comunicación. Comparación con el proceso argentino", ponencia presentada en: *Coloquio por el 40o aniversario de la ECI 'Comunicación para la transformación social: nuevos desafíos en Latinoamérica'*, ECI, UNC, Córdoba, 30 y 31 de agosto. Disponible en: <http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/wp-content/blogs.dir/72/files/ponencia-MSSegura-ColoquioECI-2012.pdf>
- (2014). "La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica" en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 49, Quito, mayo, p.65-80.
- TROTSKY, L. (1934a) "Bonapartismo y fascismo". Disponible en: <http://www.ceipleontrotsky.org/Bonapartismo-y-fascismo>
- (1934b) "Sobre el bonapartismo". Disponible en: <http://www.ceipleontrotsky.org/Sobre-el-bonapartismo-la-superioridad-del-marxismo>
- (1938) "Libertad de prensa y clase obrera". Disponible en: <http://www.ceip.org.ar/Libertad-de-prensa-y-la-clase-obrera>
- (1939) "La industria nacionalizada y la administración obrera". Disponible en: <http://www.ceip.org.ar/La-industria-nacionalizada-y-la-administracion-obrera-1>

Documentos legales de Ecuador

- Ley de Radiodifusión y Televisión, Decreto N° 256, 1975.
- Ley Reformatoria a Ley de Radiodifusión y Televisión, 1995.
- Reglamento General de Ley de Radiodifusión y Televisión, Decreto N° 3398, 1996.
- Constitución Política del Estado, 1998.
- Ley Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión, 2002.
- Constitución Política del Estado, 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 1445, 20 de noviembre de 2008.
- Oficio No.004581, Procuraduría General del Estado, 7 de noviembre de 2008.
- Acta 022, Primer Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 22 de diciembre de 2009.
- Acta 022-A, Primer Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 5 de enero de 2010.
- Acta de Convocatoria N° 51, Comisión Especializada de Comunicación, Asamblea Nacional, 1° de julio de 2010.
- Acta 136-A, Segundo Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 16 de noviembre de 2011.
- Acta 136-C, Segundo Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 22 de noviembre de 2011.
- Acta 136-D, Segundo Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 24 de noviembre de 2011.
- Acta 136-E, Segundo Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 11 de abril de 2012.
- Acta 136-F, Segundo Debate de Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional, 14 de junio de 2013.
- Ley Orgánica de Comunicación, 2013.
- Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad, 2014.
- Reglamento General de Ley Orgánica de Comunicación, Decreto N° 214, 27 de enero de 2014.
- Sentencia N° 003-14-SIN-CC, Corte Constitucional, 17 de septiembre de 2014.
- Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 2015.

Entrevistas realizadas (agosto-noviembre de 2017)

- Acosta, Ana María. Coordinadora de Fundación El Churo, editora en el medio digital comunitario Wambra.
Flores Cevallos, José Daniel. Director del Sistema Nacional de Información Cultural del Ministerio de Cultura y Patrimonio de Ecuador, participó en la redacción de la Ley Orgánica de Cultura y en la reglamentación de artículos de la LOC vinculados a las industrias culturales.
- López Vigil, José Ignacio. Coordinador del centro de producción radiofónico Radialistas Apasionadas y Apasionados.
- Ortiz, Fernando. Profesor de la Universidad de Cuenca, exintegrante de la Comisión Auditora de Frecuencias de Radio y Televisión entre 2008-2009.

- Reyes Aguinaga, Hernán. Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), exintegrante del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) entre 2013-2015.
- Sierra, Francisco. Presidente de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC), ex Director General del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación y Cultura para América Latina (CIESPAL) entre 2014-2017.

Artículos periodísticos

Separados por año y distribuidos cronológicamente. Todos los artículos pueden encontrarse en Internet, con los mismos titulares que aquí se ofrecen. Aquellos publicados en *La Izquierda Diario* fueron escritos por mí o con mi colaboración, independientemente de los distintos seudónimos utilizados.

- “Correa amenazó con dimitir 13 veces” (sin fecha). *El Comercio*.

2006

- “¿Por qué las cifras favorecen a Correa?” (27 de noviembre). *El Universo*.

2007

- “Vandalismo oficial” (9 de marzo). *La Hora*.

2008

- “Mujeres denuncian injerencia de asesor de Correa en la Asamblea” (5 de julio). *El Universo*.
- “Las copias de Alexis Mera llegaban ‘calientitas’ al pleno” (20 de julio). *El Universo*.

2009

- “Acuerdos para la Ley de Comunicación” (18 de diciembre de 2009). *Ecuadorinmediato*.
- “Supertel cerró Teleamazonas ayer, tal como lo pidió Correa” (23 de diciembre 2009). *El Universo*.

2010

- “El cierre de la radio La Voz de Arutam, una medida antidemocrática” (3 de enero de 2010). *Semanario En Marcha*.

2011

- “Las posiciones se radicalizan en debate de la Ley de Comunicación” (18 de noviembre). *El Universo*.

- “Los medios son ‘blancos de críticas’ durante el debate” (18 de noviembre). *El Universo*.

2012

- “Guillermo Lasso ofreció aumentar el bono a USD 50” (29 de septiembre). *El Comercio*.
- “Guillermo Lasso: el Presidente ha acogido la propuesta que yo hice como candidato” (10 de octubre). *El Comercio*.
- “Correa subirá bono a \$50, financiado por los bancos” (11 de octubre). *El Telégrafo*.

2013

- “Incidentes electorales” (sin fecha, enero). *Fundamedios*.
- “Rabo de paja, candidatos y sus frecuencias” (13 de febrero). *El Churo*.
- “Elecciones febrero 2013: un análisis, por Francisco Muñoz Jaramillo” (1° de marzo). *La Línea de Fuego*.
- “SIP considera un retroceso histórico la Ley de Comunicación” (14 de junio). *El Universo*.
- “Ley de Comunicación y la no derogación de la Ley de Radiodifusión y Televisión y su próxima reglamentación en Ecuador” (29 de agosto). *Wambra*.
- “¿Quién es Carlos Ochoa, el primer Superintendente de Información?” (8 de octubre). *Ecuavisa*.

2015

- “La comunicación, de derecho a servicio público” (30 de noviembre). *El Comercio*.

2016

- “Fundamedios registra 398 sanciones contra medios de comunicación” (23 de junio). *Ciudadanía Informada*.

2017

- “Concurso de frecuencias: lo que no se dice. Por Ana Acosta” (30 de enero). *Plan V*.
- “Candidato para la Asamblea por Alianza País acapara medios de comunicación” (18 de febrero). *Fundamedios*.
- “Lenin Moreno haría cambios en la Ley de Comunicación” (7 de marzo de 2017). *El Comercio*.
- “Lasso, el magnate de las offshore” (15 de marzo). *Página 12*.
- “Lenin Moreno promete mantener las sabatinas si llega a la Presidencia” (21 de marzo). *La Conversación*.
- “Siete medios incurrieron en censura previa” (21 de abril). *SUPERCOM*.
- “Correa aprueba sanción a medios; Moreno pide que se deje insubsistente” (21 de abril). *El Comercio*.
- “Fundamedios condena la sanción ordenada por Correa contra 7 medios” (26 de abril). *IFEX*.
- “Ecuador elimina programa de salud reproductiva” (14 de junio). *La Izquierda Diario*.

- “Diálogo de comunicación inicia en Manabí” (12 de julio). *El Telégrafo*.
- Ecuador recibirá la TDT en 2018” (10 de septiembre). *El Tiempo*.
- “La izquierda ecuatoriana frente al referéndum de Lenin Moreno” (19 de octubre). *La Izquierda Diario*.
- “Lenin Moreno hace cambios a la normativa que restringe la libertad de asociación” (25 de octubre). *La Izquierda Diario*.
- “Andrés Michelena: ‘Hubo un nefasto manejo de los medios públicos en los últimos diez años’ (24 de octubre). *La Hora*.
- “Lenin Moreno dice que avanza en una reforma a la Ley de Comunicación” (30 de octubre). *El Comercio*.
- “Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas” (3 de noviembre). *El Universo*.
- “Referéndum en Ecuador: Lenin Moreno impone avances por decreto” (30 de noviembre). *La Izquierda Diario*.

2018

- “Ecuador busca un acuerdo formal con Estados Unidos” (22 de enero). *El Comercio*.
- “Lenin Moreno: es posible otra consulta popular por la Ley de Comunicación” (26 de enero). *El Universo*.
- “53 asambleístas firmaron el pedido de juicio político en contra de Carlos Ochoa” (31 de enero). *El Comercio*
- “Fiscalía abre una indagación por el manejo de Gama TV y TC” (1° de febrero). *El Comercio*.