

# POSGUERRAS MEDIÁTICAS EN AMÉRICA LATINA: LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE COMUNICACIÓN EN EL ECUADOR POSCORREÍSTA

por Philip Kitzberger\*

## I. Introducción

Los gobiernos del llamado “giro a la izquierda” en América Latina, especialmente en su variante populista, se caracterizaron por sostener relaciones confrontativas con (buena parte de) los actores tradicionales del campo mediático-periodístico. En el marco de dichos conflictos que polarizaron la esfera pública, se promovieron desde el estado, pero en alianza con una serie de demandas preexistentes en la sociedad civil, ambiciosas reformas legales que no tenían precedente en la región y orientadas a redefinir el orden mediático-comunicativo. Entre 2004 y 2014 se sancionaron leyes regulatorias en Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay.

Resistidas como instrumentos al servicio de intenciones autoritarias de *amordazar* a la prensa por parte de opositores y críticos, estas regulaciones implicaron una ruptura respecto del patrón histórico de capturado elitista en las políticas sectoriales (Segura and Waisbord 2016, Hughes and Prado 2011, Guerrero 2014). En primer lugar, politizaron un área de política antes relegada a despachos cerrados. En segundo lugar, incorporaron actores previamente marginados en el proceso de formulación de políticas. Y, en tercer lugar, limitaron los intereses comerciales en favor de una mayor presencia estatal y de lógicas alternativas al mercado en el dominio de las comunicaciones.

En la medida en que el ciclo político da señales de agotamiento y hay una reversión política hacia la derecha, emergen preguntas acerca de los legados y la sustentación de los antedichos procesos de reforma mediática. Un pri-

---

\* UTDT/Conicet, Argentina. E-mail: pkitzberger@utdt.edu.

mer paso en la evaluación de dichos legados reformistas consiste en enfocar la mirada en los casos en que se produjo un cambio de signo político. Como argumentaron Levitsky y Murillo (2009), un indicador de la fortaleza institucional es la estabilidad de las leyes en el tiempo. En particular, su supervivencia más allá de la mayoría o las relaciones de fuerza que las originaron. Tres de los gobiernos del “giro” fueron reemplazados por administraciones de signo político distinto, sea por derrota electoral (Argentina), derrocamiento mediante juicio político (Brasil), y sucesión dentro del oficialismo con ruptura y realineamiento político (Ecuador). Los gobiernos de los Kirchner en Argentina y la Revolución Ciudadana encabezada por Rafael Correa en Ecuador sancionaron amplias reformas legales que apuntaban a reconfigurar radicalmente el sector de los medios y su lógica de funcionamiento. Por el contrario, los gobiernos del PT en Brasil no avanzaron en las reformas mediáticas en anticipación del veto que obtendrían en un parlamento donde eran minoría. Tanto en Ecuador como en Argentina, las reformas legales fueron modificadas una vez producido el giro político.

En el caso argentino, apenas asumió la presidencia, Mauricio Macri modificó puntualmente, por medio de decretos, las restricciones a la concentración mediática para atender a la situación del mayor conglomerado de medios del país que, por haber estado en el centro de la confrontación con el gobierno anterior, emergió como aliado estratégico del naciente gobierno.

En contraste, el gobierno encabezado por Lenin Moreno, ocurrido el cisma con Rafael Correa, emprendió el camino de una contrarreforma legal de la Ley Orgánica de Comunicación sancionada en 2013 y dio lugar a un complejo proceso legislativo en el que una multiplicidad de intereses políticos y sectoriales se movilizaron para incidir en la (re)discusión del marco que regula al sector mediático y sus implicaciones en la libertad de expresión, el ejercicio del periodismo y la comunicación pública.

El presente trabajo se propone reconstruir el proceso político de contrarreforma en el Ecuador. En 2013, a comienzos de la última presidencia de Rafael Correa, se sancionó, pese a la resistencia de los principales actores mediáticos, la Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Apenas asumió la presidencia en 2017, y en el marco de la ruptura con Correa, Lenin Moreno anunció la reforma de la ley mandada por la Constitución. El debate legislativo se inició en mayo de 2018, con el ingreso del proyecto del Ejecutivo, y culminó con la sanción de la ley reformativa en febrero de 2019, luego de un veto parcial del presidente y una insistencia parcial de la asamblea.

Dicho proceso constituye un caso particularmente interesante debido a la gran movilización de actores ofensivos y defensivos en la redefinición de un marco legal que, más allá de los intereses sectoriales, afecta en forma crucial el ejercicio de la libertad política y el funcionamiento de la esfera pública democrática.

El estudio de caso revela la importancia del contexto político particular de la transición pos-populista ecuatoriana y de los significados asociados a la ley para los diversos actores implicados. El hecho de que dicho contexto condicionara la reforma de la ley por la vía de un debate legislativo —atado a un mandato de la Constitución de 2008— con un alto nivel de publicidad, le puso ciertos límites a la restitución de las lógicas que favorecen el acceso privilegiado al estado y al proceso de toma de decisiones por parte del sector empresarial. Al presentar la reforma legal como parte de un proceso de restitución de la libertad de expresión y el estado de derecho, el gobierno implicó a organismos internacionales y enmarcó el proceso dentro de unos límites normativos que, si bien contuvieron las demandas del sector empresarial, permitieron también una relativamente efectiva movilización defensiva de actores comunicacionales alternativos incorporados, e incluso creados, por la Ley Orgánica de Comunicación.

La próxima sección revisa la literatura sobre políticas de medios en América Latina e intenta organizar las expectativas teóricas sumando algunas consideraciones provenientes de la investigación sobre legados de políticas. La sección siguiente presenta sintéticamente a la Ley Orgánica de Comunicación y el contexto en que fue sancionada para luego reconstruir el proceso político de su contrarreforma. En la sección final se discutirán las implicancias teóricas y las proposiciones que pueden formularse a partir del caso empírico.

## **II. La política de la regulación legal en América Latina**

Las políticas de medios son un proceso esencialmente político, y no una mera adaptación desinteresada de los desarrollos tecnológicos. En ese proceso, diversos actores buscan promover o inhibir cierto tipo de estructuras y comportamientos mediáticos. Las políticas de comunicación comportan distintos ámbitos, pero uno central es el de las regulaciones legales, un espacio en el que se presenta un desbalance estructural dado por el deseo de los actores político-gubernamentales de no antagonizar con quienes se reputan

poderosos en ese sector. Ese poder reputacional es el que permite que ciertos actores e intereses tengan acceso privilegiado a incidir decisivamente en o capturar los procesos de política de medios (Freedman 2008, Schiffrin 2017).

A este sesgo estructural se suma la opacidad de políticas regulatorias que tienden a resolverse en instancias técnico-burocráticas. La falta de transparencia y rendición de cuentas en las políticas de medios se vincula a la marginación de estos procesos decisorios del escrutinio parlamentario en el que priman relaciones intimidad entre gobiernos, burocracias e industria (Freedman 2008, McChesney 1999).

América Latina se caracteriza por poseer sistemas mediáticos eminentemente privado-comerciales, sin tradición de medios comunitarios y públicos fuertes (Segura y Waisbord 2016), y por ser la región con mayor concentración mediática a nivel planetario. Históricamente las políticas han sido definidas en despachos cerrados y en modalidades colusivas entre los actores privados dominantes y las élites político-burocráticas. A partir de la década del ochenta, con los procesos de liberalización, conglomeración, concentración y transnacionalización que reconfiguraron el sector, emergieron grandes actores comunicacionales cuyo peso relativo aumentó, inclinando el peso de estos últimos por sobre los actores político-estatales. Como consecuencia de este cambio en las relaciones de fuerzas, y si bien las formas de colusión entre elites políticas y mediáticas persistieron, surgió un cierto consenso en torno a la caracterización del patrón dominante de las políticas de medios en la región como procesos de captura mediática del Estado (Segura y Waisbord 2016, Guerrero 2014, Hughes y Prado 2011).

En América del Sur esa lógica regulatoria se vio interrumpida a partir de las políticas de comunicación de los gobiernos del “giro a la izquierda”. En el contexto de confrontaciones abiertas con los grandes grupos mediáticos nacionales, estos gobiernos impulsaron reformas radicales del sector, ampliando el juego a sectores y demandas previamente excluidos (Mauersberger 2016, Segura y Waisbord 2016). Esos cambios dieron lugar a la producción de una bibliografía sobre esas políticas de reformas en función de la articulación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Algunos trabajos enfocaron sus variables explicativas en los actores político-gubernamentales (Kitzberger 2016, Schuliaquer 2017, Waisbord 2013), en tanto otros se centraron prevalentemente en el rol de los movimientos que articularon la coalición reformista (Mauersberger 2016, Segura y Waisbord 2016, Kitzberger 2017).

El nuevo contexto de “giro a la derecha”, algunos gobiernos que sostuvieron así llamadas “guerras mediáticas” perdieron el poder. Algunos reemplazantes han impulsado reversiones de las políticas de comunicación ligadas a los gobiernos posneoliberales. En este nuevo escenario emerge el interrogante acerca de un eventual retorno al patrón capturado de políticas de medios esperable en un contexto de re-acomodación entre élites político-gubernamentales e intereses mediáticos. A la vez, invirtiendo la mirada, aparece la pregunta acerca de los legados de unas políticas cuyo propósito explícito era redistribuir (en un sentido democratizador) poder comunicativo-mediático. ¿Qué aspectos de las regulaciones posneoliberales subsistieron y por qué razones? ¿En la medida lograron sostener sus posiciones los actores incorporados en las reformas posneoliberales en términos de participación en la formulación de políticas y recursos estatales?

Para responder a estas expectativas teóricas acerca de estos procesos de contra-reforma, es preciso recurrir a teorizaciones de otros terrenos de política que permitan conceptualizar mecanismos explicativos. En tal sentido, una fuente provechosa es la literatura sobre legados de política (*policy legacies*) proveniente, primordialmente, de campo de las políticas sociales. Como señala Pierson (1993) en un texto clásico de revisión de dicha literatura, las políticas públicas no son solo *outcomes* de relaciones de fuerzas entre los actores, sino también inputs, en tanto reconfiguran las condiciones políticas, sociales y económicas, crean o fortalecen a actores a los que dotan de recursos y modifican, de ese modo, los costos y beneficios de las estrategias políticas.

En el ámbito de la política social, Niedzwiecki y Pribble (2017) mostraron que algunos de estos mecanismos operaron en los límites que los gobiernos del giro a la derecha experimentaron a la hora de revertir ciertas políticas redistributivas de sus predecesores y que los diferencias, en resultados, de las políticas neoliberales de los noventa.

Estas indagaciones en los diversos mecanismos mediante los cuales políticas pretéritas afectan el proceso político pueden ser de gran utilidad para analizar los procesos de contrarreforma mediática. En el campo de la regulación mediática, que no afecta a públicos masivos en el mismo sentido que las políticas de bienestar, podrían operar mecanismos que inducen comportamientos en grupos de interés, tanto en la movilización de apoyo u oposición frente a las reformas (Pierson 1993, Béland 2010). Los condicionantes de las propias políticas de reforma se expresan en los modos en que los actores

interesados se articularon o coalicionaron durante los momentos de contrarreforma.

Como se mostrará, las características del proceso ecuatoriano de reforma a la LOC, centralmente el debate público-legislativo y el involucramiento de Relatorías de libertad de expresión de organismos internacionales, facilitaron la activación de dos mecanismos de *policy feedback* que permiten explicar ciertos límites del proceso de contra-reforma. Por un lado, la apertura del proceso legislativo facilitó la movilización defensiva de los intereses amparados por la ley de modo tal que lograron parcialmente vetar ciertas modificaciones y resistir ciertas iniciativas que hubieran puesto en juego su estatus. Por el otro, los principios normativos encarnados en los estándares internacionales de libertad de expresión fortalecieron a ciertos actores defensivos y aumentaron los costos de eliminación de ciertas políticas. Como señala Béland, “las ideas y categorías simbólicas basadas en los legados de políticas existentes pueden influir en los resultados de la legislación al tiempo que empoderan (o debilitan) a los actores que se basan en estas ideas y categorías” (2010: 580).

### **III. Reforma y contrarreforma en el Ecuador. La Ley Orgánica de Comunicación (LOC)**

En los albores de la Revolución Ciudadana, Ecuador constituía un pequeño mercado de medios, dominado por el sector comercial, con medios públicos virtualmente ausentes y un sector comunitario limitado por obstáculos legales y operativos. Pese a la concentración, lo caracterizaba la ausencia de un gran grupo multimédios de tendencia dominante. Por su escala, los mayores grupos eran controlados por intereses extramediatícos, especialmente financieros. Seis de las ocho cadenas de televisión de cobertura nacional eran propiedad, directa o indirecta, de bancos. La defensa ideológica de un modelo de desarrollo basado en el mercado puso a estos actores en posición antagónica al proceso encabezado por Correa. La crítica anti-neoliberal a los medios que enmarcó el consenso reformista se vio incrementada en Ecuador como consecuencia de la percepción pública de un uso instrumental —a partir de la crisis financiera de 1999-2000— por parte de los intereses corporativos que sometieron la política editorial a sus intereses en forma evidente en una serie de enfrentamientos intrasectoriales caracterizados como la

“guerra de los canales”. El desprestigio y las divisiones internas del sector facilitaron así un inicial avance reformista.

Por otro lado, la presencia en Quito de una serie de organizaciones internacionales —entre las que se destaca el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicaciones (CIESPAL)— centradas en agendas alternativas, cuestionando la defensa tradicional de la libertad de prensa como no interferencia estatal, y centradas en nociones del derecho a la comunicación y la democratización de los medios, proveyó una masa de activistas que facilitó la primera articulación del proceso reformista.

En 2007, al momento de asumir la presidencia, Correa llamó a establecer una asamblea constituyente. Allí comenzó su confrontación con los medios establecidos a los que caracterizó de “poderes fácticos”, co-responsables, junto a la vieja “partidocracia” y las élites económicas, por “la larga noche del neoliberalismo”. Inicialmente, la Asamblea Constituyente de 2008 fue un proceso abierto y de amplia participación social. Ante esta oportunidad política, las diferentes organizaciones de la sociedad civil ligadas a agendas de reforma del sector mediático fueron capaces de actuar, pese a las tensiones, como un unitario “Foro de la Comunicación”. Dicho esfuerzo conjunto se plasmó en la Constitución. La misma definió al estado como garante de los derechos de la comunicación e información (Art. 16). Reconoció a los sectores público, privado y comunitario como actores legítimos y exigió condiciones igualitarias de acceso a licencias (Art. 17). Además de prohibir los “monopolios comunicativos”, erigió una restricción específica a la propiedad de medios para las instituciones financieras (Art. 312). Adicionalmente, la constitución establecía —en dos de sus cláusulas transitorias— la sanción de una Ley Orgánica de Comunicación en el plazo de un año, luego de una auditoría sobre la legalidad de la adjudicación de frecuencias radiotelevisivas entre 1995 y 1998.

Sin embargo, reelegido bajo la nueva constitución, Correa no esperó la reforma legal para avanzar en su intento de redefinir las relaciones de poder en el campo mediático. Alteró la estructura de propiedad de los medios comerciales. En un proceso opaco obligó al propietario del principal banco nacional a desinvertir de uno de los dos mayores canales de televisión abierta del país (Teamazonas), mientras varios de los medios controlados por la segunda institución financiera del país —dos de ellos canales de gran audiencia— luego de una quiebra fraudulenta, fueron incautados por el gobierno manteniendo su programación popular, pero controlando la línea editorial.

Paralelamente, en un escenario nacional en que casi no existían medios estatales, el gobierno creó una televisora nacional, Ecuador TV, además de refundar la radio pública, crear periódicos estatales y una agencia de noticias. A fines de 2010, por su parte, el gobierno otorgó concesiones de frecuencia y desarrolló medidas para proveer equipamiento, asistencia técnica y entrenamiento (en un programa conjunto con CIESPAL) a catorce nacionalidades indígenas.

El mandato constitucional de sancionar una LOC fue cumplido, con cuatro años de retraso, en 2013. El *impasse* refleja las debilidades y divisiones internas de las organizaciones de la sociedad civil y los puntos de vista heterogéneos al interior de la coalición gobernante. El informe de auditoría reveló enorme cantidad de irregularidades fruto del intercambio de favores y de la captura burocrática de las agencias reguladoras. Pese a ello, en un gesto de pragmatismo, el presidente nunca hizo oficial el informe. El Ejecutivo presentó su propio proyecto elaborado a puertas cerradas. Esta movida sorpresiva confundió a las organizaciones y rompió la unidad del período constituyente. Un sector, más cercano a los movimientos indígenas y de mayor desconfianza hacia Correa, presentó su propio proyecto de tintes radicales a través de sus legisladores. Este paso aisló a los sectores más afines al enfoque en términos de derechos y democratización. Ligados a las ONGs afincadas en Quito, estos sectores contaban con cuadros técnicos y jurídicos calificados, pero carecían de penetración social y capacidad de movilización.

Inicialmente el partido gubernamental no contaba con mayorías legislativas. La intención del Ejecutivo de incluir regulaciones de contenido portadoras de cláusulas de calidad de la información sujetas a mecanismos de sanción extra-judicial, sumado a omisiones y ambigüedades en los dispositivos de distribución de frecuencias y en las restricciones a la concentración de la propiedad, alienaron a algunos legisladores progresistas dentro del oficialismo y a potenciales aliados. A la vez, las restricciones a la propiedad y los dispositivos de diversificación estructural eran resistidos por otros miembros de AP vinculados a caudillos locales con intereses en medios locales. En 2009, el presidente del legislativo (miembro del ala progresista de la coalición gobernante) intentó quebrar el *impasse* por medio de un acuerdo, firmado por todos los bloques, en el cual se asumía el compromiso de ajustar las cuestiones concernientes a la libertad de expresión a los estándares del SIDH. Sin embargo, el presidente desdeñó el acuerdo (Kitzberger 2016a).



Hacia fines de 2010 —con la persecución penal del gobierno a un columnista y al editor del diario *El Universo* luego de la publicación de la columna de opinión en que se lo calificara de “dictador” y se lo acusara de cometer “crímenes contra la humanidad”— quedó claro que Correa, su núcleo y una porción de sus seguidores son portadores de creencias heterodoxas acerca de cómo debe lidiarse con los conflictos en torno a la libertad de expresión.

En este contexto, los grandes medios sostuvieron una agresiva campaña dirigida a enmarcar la reforma legal como parte del asalto correísta a la libertad de expresión y recurrieron a la definición de la proyectada regulación en términos de una *ley mordaza*. Del otro lado, Correa contestaba enfáticamente en sus intervenciones mediáticas regulares llamando a poner fin a los excesos, abusos y privilegios de la prensa. En este contexto de alta polarización entre cúpulas políticas y mediáticas, fue escaso el debate y la movilización de los sectores que apoyaban una reforma legal para el sector.

Desde que se conocieron los primeros borradores del proyecto de ley se suscitaban críticas por el excesivo celo en el control de contenidos desde organizaciones como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH), la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y la Unesco. Desde las OSC que apoyaban la reforma se señalaban también omisiones, ambigüedades e inconsistencias en relación a cuestiones de concentración y redistribución equitativa de licencias. Dichas preocupaciones aumentaron con la posterior sanción de una ley de Telecomunicaciones, elaborada a puertas cerradas, que re-alojaba la administración del espectro en ámbitos tecnoburocráticos.

Luego de que Correa fuera reelegido en 2013 y obtuviera una mayoría de 100 sobre 137 legisladores, la controvertida LOC fue aprobada en junio con 108 votos. La LOC establece un marco regulatorio complejo y altamente contestado. De un lado, otorga sanción legal para gran parte de los derechos a la comunicación y la agenda de democratización presentes en la Constitución de 2008. Del otro, contiene varios de los dispositivos y definiciones controvertidos que reflejan las preocupaciones del gobierno sobre la circulación de información en el conflicto polarizado con los grandes medios.

Para asegurar el mandato constitucional de la asignación igualitaria de espectro, la ley establece la distribución en tres partes iguales: 33% para medios públicos, 33% para medios privados y 34% para medios comunita-

rios (Art. 106). Esta distribución debe realizarse de manera progresiva, priorizando el sector comunitario al asignar las frecuencias disponibles a través de la reversión de las frecuencias asignadas ilegalmente o por incumplimientos. Los límites a la acumulación de licencias están destinados a regular la concentración de propiedad mediática (Art. 113). La ley estipula una serie de mecanismos para “fomentar el pluralismo, la diversidad, la interculturalidad, la plurinacionalidad”, como el crédito preferencial para establecer medios comunitarios, las exenciones fiscales para la importación de equipos y el acceso a la capacitación técnica (Art. 86). La ley prevé que el 10% del presupuesto de publicidad privada en los medios nacionales debe ir a los medios locales o regionales como una forma de financiar a los medios pequeños y comunitarios. Con respecto a la plurinacionalidad, la ley establece que “las nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y Montubio tienen el derecho de producir y transmitir en su propio idioma los contenidos que expresan y reflejan su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimiento y sabiduría” (Art. 36) obligando a que al menos el 5 por ciento de la programación diaria en todos los tipos de medios debe dedicarse a dichos contenidos.

Todas estas disposiciones están orientadas a cambiar el equilibrio en la estructura de propiedad del sistema de medios, a limitar las lógicas comerciales y de mercado, y a corregir el sesgo socioeconómico de la élite en la esfera de los medios. Sin embargo, estos aspectos coexisten en la ley con una serie de regulaciones problemáticas y controvertidas. El alcance de la ley incluye la prensa impresa, la radiodifusión, los servicios audiovisuales basados en suscripciones y las páginas web de las organizaciones de medios de comunicación (no Internet). Todos estos medios de comunicación están sujetos a varias regulaciones, restricciones y obligaciones que o bien son difíciles de aplicar o que podrían resultar, según varios críticos, en graves obstáculos para la libertad de expresión democrática (IAHRC 2013). La ley crea dos agencias reguladoras, el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDICOM) y la Superintendencia de la Información y la Comunicación (SUPERCOM), ambas fuertemente dependientes del Ejecutivo, con jurisdicciones vagamente definidas y en parte superpuestas, y con capacidad para imponer sanciones sobre una amplia gama de infracciones, como no proporcionar contenidos de calidad, omitir información de interés público, no cumplir con la obligación de distribuir únicamente “información verificada, corroborada, precisa y contextualizada” (Art. 23), entre otras definiciones problemáticas. El borrador final incluyó tam-

bién una prohibición a una acción ambiguamente definida como “linchamiento mediático”. Las restricciones adicionales incluyen la responsabilidad del editor por los comentarios de los lectores en los sitios web de las organizaciones de medios, la responsabilidad ulterior frente a las consecuencias administrativas, civiles y penales por la diseminación de contenidos, la obligación de establecer un defensor del público para todos los medios, el derecho de rectificación y de respuesta, y el requisito del título profesional para ejercer roles periodísticos.

En vísperas de la aprobación de la ley, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones internacionales levantaron voces críticas sobre los aspectos mencionados. Incluso las organizaciones comunitarias de medios de comunicación como ALER o AMARC y varias redes de activistas que han respaldado los aspectos estructurales de la ley compartieron estas críticas. Los relatores de libertad de expresión, tanto de la CIDH como de la ONU, hicieron declaraciones críticas sobre varias de las disposiciones de la ley que consideraban restrictivas y contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.

La ambivalencia de la ley dejó a los activistas de la reforma en una posición incómoda. Aunque defendieron muchas de las disposiciones de la ley, especialmente en relación con la redistribución de frecuencias, las regulaciones de contenido impugnadas convirtieron el respaldo total en una carga. Estas objeciones se repitieron a lo largo de la promulgación de la LOC; algunos activistas esperaban una revocación o enmienda de los aspectos más controvertidos de la regulación de contenido en el decreto reglamentario de la ley, sin embargo, el presidente descalificó públicamente las críticas.

Estas orientaciones regulatorias son inteligibles a la luz de ciertas experiencias y ciertos rasgos idiosincráticos. Correa tiene una visión de la historia de Ecuador en la que la prensa, ligada a los intereses poderosos, no se atiene a norma alguna. En esta mirada, se trata de un actor pretoriano que utiliza su poder simbólico sin atender a límites, como lo denota la frecuente expresión de “sicarios de tinta”. Esta caracterización es vista como un rasgo histórico arraigado:

“Es la historia de América Latina, no sólo del Ecuador. Revise la historia de Alfaro, revise los editoriales de diario *El Comercio*, del diario *La Prensa*. Sobre él [Alfaro] decían: ‘Trituren a la víbora’. *El Comercio* lo trataba así, con este nombre execrable, *incitando a la población a la masacre y a la hoguera bárbara*. ¿Acaso el pueblo de Quito es asesino? Ellos fueron inducidos y

manipulados durante días por la prensa corrupta, por los conservadores. *La historia se repite* y ese es uno de los desafíos de América Latina: tener una prensa más decente que actúe en función del bien común, que cumpla su deber de informar y no haga política escondida en un tintero y no haga *asesinatos de honras y dignidades*” (Entrevista a Rafael Correa, *El ciudadano*, 54, 2011, las cursivas son nuestras).

Este patrón histórico parece verse confirmado en el presente. En tal sentido, es importante recordar que la Revolución Ciudadana de Correa fue precedida por un largo período de inestabilidad gubernamental en el que los medios jugaron un papel. Ya en el gobierno, experiencias personales como la de la crisis de septiembre de 2010 refuerzan estas percepciones sobre la naturaleza de la prensa y la necesidad de poner fin a estos comportamientos a través de sanciones ejemplares. Ni las organizaciones sociales ni los marcos normativos internacionales consiguieron evitar que estas creencias se plasmaran en la reforma legal.

#### a. El camino legislativo de la revisión ecuatoriana

Al asumir la presidencia en mayo de 2017, Lenin Moreno prometió una reforma legal que adecuaría la LOC a estándares internacionales en materia de libertad de expresión. A poco de posesionarse, recibió públicamente a los principales directivos de medios, señalizando el fin de la confrontación sostenida por su antecesor. El gesto, entre otros, marcaba el inicio de la *descorreización* de su gobierno<sup>1</sup>.

El proceso contrarreformista se dió en el marco de una sucesión cismática en AP, en la que Correa y sus seguidores pasaron al lugar de la oposición. Desde el referéndum de febrero de 2018, que dejó a Correa sin

<sup>1</sup> Recuperado de <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/07/12/moreno-se-re-une-con-los-duenos-de-los-medios-privados-para-contarles-sobre-la-crisis-economica/>. Si bien Moreno fue el candidato del oficialismo, en su campaña estuvo presente la promesa de poner fin al estilo autoritario de Correa (Ramírez 2018b). Su figura siempre había estado asociada a un perfil menos confrontativo. Al dejar la vicepresidencia en 2013, Moreno defendía la necesidad de una LOC, pero se mostraba autocrítico de la ausencia de diálogo gobierno-medios y de los excesos gubernamentales en la regulación. Cfr. [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&cid=191724](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&cid=191724).

posibilidad de nueva reelección, el gobierno se recostó en los principales partidos de oposición en el legislativo —los socialcristianos y CREO, la fuerza de Guillermo Lasso, principalmente— a la vez que aceleró el reemplazo de cuadros históricos de AP por otros cercanos a la elite empresarial y al anticorreísmo en la gestión. Entre estos últimos se destacaban el movimiento indígena y sectores de izquierda opuestos a Correa, con los que el gobierno intentó sostener un perfil progresista (Wolff 2018, Ramírez 2018b).

Este giro político se montó sobre una narrativa, acompañada por los grandes medios, en la que confluyeron la crítica anti-populista de un “estado obeso” y de “despilfarro” que, a fuerza de control y disciplinamiento de los medios periodísticos, dio lugar a una corrupción generalizada (Labarthe y Saint-Upéry 2017, Ramírez 2018a).

En este contexto, la LOC, especialmente a partir de la actuación de la SUPERCOM, aparecía como un emblema del autoritarismo correísta contra el cual el gobierno busca definirse políticamente<sup>2</sup>. Pero la promesa contrarreformista no constituía únicamente una apertura hacia la derecha, el anticorreísmo y los grandes medios. La evaluación crítica de los dispositivos heterodoxos de control de contenido alcanzaba a sectores más amplios. La puesta en cuestión de los mismos por el gobierno evidenció un consenso negativo sobre los *excesos coercitivos* de la ley que alcanzaba a sectores del progresismo y a sectores que habían apoyado críticamente la LOC<sup>3</sup>. La defensa *tout court* de la LOC, en este escenario, se limitaría al núcleo duro del correísmo que, en continuidad con la percepción de los grandes medios como *poder fáctico*, *conservador* y tendiente al *abuso de poder*, veía en los instrumentos de control de contenido de la ley un instrumento necesario de *fiscalización pública* (Pérez 2018).

Entre los partidarios de Correa que juzgaban el intento de reforma como una forma encubierta de derogación del instrumento y sectores de los gremios empresariales y la derecha política que pedían la derogación completa de la ley, el gobierno movilizó la reforma atándose al mandato constitucional

---

<sup>2</sup> Entre 2013 y 2017, según un registro de Fundamedios, el organismo habría procesado 859 casos, de los que 527 habrían concluido en sanciones a medios o periodistas. Cfr. <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-18523-ley-de-comunicacion-de-ecuador-ha-sancionado-675-medios-y-periodistas-en-cuatro-anos>.

<sup>3</sup> A modo de ejemplo cfr: Adalid Contreras Baspineiro, “En el banquillo de los acusados”, 22/3/2018. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/191771>.

de 2008. Este argumento le permitió contener las demandas de los sectores a su derecha, a la vez que la invocación al espíritu de la constitución de Montecristi funcionó para retener apoyos del progresismo y del movimiento indígena. A su vez, Moreno eligió el *frame* de la necesidad de adecuación a estándares internacionales, y optó por convocar a la RELE-CIDH para participar, evaluar y legitimar el proceso de reforma. La invocación a la Relatoría, por su actuación anterior y por los vínculos con la sociedad civil, le garantizó cierto margen de legitimidad tanto ante el sector ofensivo como ante el defensivo.

La decisión inicial de invitar públicamente a los relatores de libertad de expresión de la CIDH y de Naciones Unidas para que acompañen y monitoreen el proceso de reforma marcó la voluntad del Ejecutivo de darle un alto perfil a la misma.

Al cabo de la visita efectuada en agosto de 2018, el RELE-CIDH, Edison Lanza, daría a conocer sus recomendaciones surgidas de los encuentros con funcionarios de gobierno, periodistas, medios, sociedad civil y “víctimas de violaciones de la libertad de expresión durante el anterior período de gobierno”. En sus observaciones preliminares interpretó que el Ecuador se encontraba en una “transición desde el autoritarismo” en la cual la LOC formó parte la política dirigida “a poner bajo control oficial a la prensa” y saludaba los pasos dados por el gobierno de Moreno para eliminar las “figuras vagas y ambiguas” y el “régimen de sanciones desproporcionadas” apartados de estándares internacionales. Expresó haber encontrado en la visita “un consenso acerca de que se utilizó la LOC como un instrumento de persecución y restricción” de la libertad de expresión. A la vez, advirtió que los dispositivos alineados a estándares internacionales que contemplan el reconocimiento del sector comunitario, el fortalecimiento de los medios públicos y las restricciones a la concentración no fueron consistentemente implementados<sup>4</sup>. A lo largo de las diversas instancias de la reforma legal la relatoría destacaría los avances respecto de la LOC, pero efectuaría también recomendaciones ulteriores (por ejemplo, la delegación de códigos deontológicos en los propios medios o concursos separados para medios comunitarios), algunas de las cuales serían incorporadas en el texto legal.

El cuestionamiento a los aspectos sancionatorios como *leitmotiv* de la reforma contribuyó a que el proceso reformista fuera liderado por actores

<sup>4</sup> Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/observaciones%20preliminares%20visita%20EC%202018.pdf>.

que, utilizando la distinción de Segura y Waisbord (2016), movilizan las demandas frente al peligro de los excesos del estado. En tal sentido, Fundamedios se erigió como articulador y voz pública de la coalición ofensiva en la sociedad civil. La ONG, conducida por el periodista César Ricaurte, vinculado a la prensa tradicional, se autodefine como surgida en oposición a la hostilidad del naciente discurso de Correa sobre los medios<sup>5</sup>. En su posición de denunciante de los excesos de la Revolución Ciudadana, la organización ganó experiencia en el recurso al SIDH, lo que le confirió una ventaja decisiva como articulador de la iniciativa reformista propiciada desde el gobierno. Fundamedios se encaramó en la definición del ajuste a estándares internacionales como el rasero de la vigilancia e incidencia en el proceso de revertir el *principio autoritario* en la LOC. La organización hizo énfasis en una exigencia de *verdad, memoria y reparación para las víctimas de la libertad de expresión*<sup>6</sup>. Con este discurso, Fundamedios contuvo dentro de la restricción constitucional y lideró a sectores de los grandes medios y el periodismo, nucleados en organizaciones como la Asociación de Editores de Periódicos del Ecuador (AEDEP), la Sociedad Interamericana de Prensa, la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y periodistas establecidos que preferían el desmonte completo de la ley<sup>7</sup>.

Los articuladores de las demandas frente al peligro de la concentración y las desigualdades del estado, que habían protagonizado la movilización durante la reforma constitucional y (si bien con reticencias) habían apoyado la sanción de la LOC, quedaron a la defensiva en el proceso de contrarreforma. En febrero de 2018, convocado por organizaciones de la sociedad civil y del estado (CIESPAL, CORAPE, SENESCYT, Deutsche Welle y FES-ILDIS), se realizó un encuentro en el que representantes del sector consensuaron 14 puntos como propuesta de reforma a la LOC. A la vez que se sumaron a

<sup>5</sup> Recuperado de <http://www.fundamedios.org/quienes-somos/historia-de-fundamedios/>.

<sup>6</sup> Citando los testimonios del informe de la RELE-CIDH, Fundamedios elevó la exigencia de una política de memoria y reparación. Junto a la Defensoría del Pueblo, Fundamedios organizó un acto de homenaje y pedido de disculpas a las víctimas de las violaciones al derecho a la libertad de expresión. “[D]esde Fundamedios seguiremos trabajando minuciosa y silenciosamente hasta lograr que las víctimas sean escuchadas, resarcidas; los culpables sometidos a la justicia y que como sociedad repitamos: ‘¡Nunca Más!’.” Recuperado de <http://www.fundamedios.org/homenaje-periodistas-defensoriadelpueblo-derechoshumanos-ecuador/>.

<sup>7</sup> Recuperado de <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-19333-organizaciones-periodisticas-y-de-la-sociedad-civil-crean-grupo-democratico-para-refor>.

demandar la eliminación de los elementos más contestados de la LOC como la SUPERCOM, de la figura del linchamiento, la definición de servicio público y la exigencia de título, el documento insistió en la defensa, ampliación y efectiva implementación de los elementos de la norma que contienen avances democratizadores como los mecanismos redistributivos de frecuencias y de acción afirmativa<sup>8</sup>.

El 21 mayo de 2018 el Poder Ejecutivo presentó en la Asamblea Nacional el proyecto de modificación de la LOC. El texto eliminaba la SUPERCOM, la figura del “linchamiento mediático” y la definición de la comunicación como servicio público<sup>9</sup>. Para este último aspecto, Lenin Moreno pidió una opinión consultiva a la Corte IDH que sería incluida en el nuevo ordenamiento legal. En el proyecto, las funciones de la SUPERCOM serían repartidas entre la Defensoría del Pueblo y el CORDICOM. El proyecto oficial, unificado para su tratamiento en comisión a otras trece propuestas de reforma, enfatizaba así la eliminación de la parte “sancionatoria”.

A lo largo de las dos instancias de redacción de informe en la Comisión de Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad en la que recayó el proyecto y durante el primer debate en el pleno de la Asamblea se dio una amplia discusión y participación, produciéndose numerosas modificaciones y agregados tanto sobre el área de la regulación de contenido, aunque manteniendo el consenso básico entre la mayoría, como a los demás aspectos que el gobierno no había puesto en discusión y que fueron objeto de la movilización de una gran cantidad de actores e interesados.

En la oposición (CREO y socialcristianos) hubo criterios divididos acerca de la reforma de la LOC. Algunos legisladores de la derecha, la AEDEP y la UNP insistían en la derogación (“lo inconstitucional no se reforma, se deroga”)<sup>10</sup>. No obstante, los asambleístas se plegaron finalmente al dictamen mayoritario.

El proceso de socialización y debate del proyecto fue amplio. Comparecieron, tanto ante la Comisión como en el debate plenario un gran número representantes de medios, gremios periodísticos, periodistas, catedráticos, funcionarios estatales, los relatores para la libertad de expresión de la CIDH

<sup>8</sup> Recuperado de <http://ciespal.org/noticias/encuentro-de-medios-comunitarios-finaliza-con-propuesta-de-reformas-a-la-ley-de-comunicacion-en-ecuador/>.

<sup>9</sup> Una enmienda a la LOC de 2015 definía a la comunicación como servicio público.

<sup>10</sup> “Asamblea cierra el primer debate de la ley de comunicación” (*El Comercio*, 27/9/2018).



y de la ONU y representantes de organizaciones vinculadas tanto a la agenda ofensiva como a la defensiva. Solo en la primera instancia de comisión se escucharon 80 voces<sup>11</sup>. Fuera de las paredes de la Asamblea Nacional, hubo un importante número de eventos de discusión propiciados en forma conjunta por miembros de las coaliciones ofensiva y defensiva, agencias gubernamentales y universidades. Una evidencia de que el gobierno buscaba articular una alianza amplia con los sectores defensivo y ofensivo al mismo tiempo<sup>12</sup>.

Las múltiples instancias de la reforma legal, los actores movilizados y los intereses en juego de los grandes medios, convergieron como factores en la amplia cobertura periodística que obtuvo el proceso. En la gran prensa la línea editorial fue de apoyo general al proceso de reforma y asumiendo el *frame* de la coalición ofensiva, poniendo con frecuencia en duda la suficiencia de la misma y dando por momentos gran representación a las voces en favor de la derogación.

El primer informe para el debate fue finalmente aprobado en la comisión en septiembre con siete votos a favor de AP, CREO y PSC, mientras los tres asambleístas correístas votaron en contra. El trabajo en la comisión y el primer debate fueron permeables a las demandas de la coalición defensiva. Se mantuvieron las reservas de espectro establecidas en la LOC y se incorporaron cuestiones relevantes para el sector comunitario como los concursos diferenciados de los medios comerciales, se ampliaron las acciones afirmativas para el sector como la creación de un fondo permanente para los medios comunitarios destinados a créditos preferentes, exenciones en importación de equipos, capacitación técnico-administrativa y garantía de cuota de publicidad oficial para comunitarios. A la vez se incluyó una mayor representación de pueblos indígenas y montubios en el CORDICOM (Observacom, 7/9/18).

La apertura de la LOC removió, a su vez, la cuestión de las licencias. En continuidad con el pasado, la legalidad y legitimidad de una parte sustantiva de las licencias permanece como tema contencioso y opaco. El estado de la controversia sobre la tenencia de licencias se introdujo con fuerza en el proceso de reforma, más allá de la intención reformista inicial.

---

<sup>11</sup> Informe para el primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación, Asamblea Nacional 12/9/2018.

<sup>12</sup> Recuperado de <http://www.fundamedios.org/documento-reformas-loc-asamblea-ecuador/>.

A lo largo del proceso, la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusores (AER), y una recientemente creada y más amplia Cámara de medios, hicieron lobby en las instancias de debate, en los despachos y en los medios para que se incluyera una disposición transitoria de renovación automática de las frecuencias vencidas. En sus pedidos repetidos ante asambleístas asumían el *frame* de la violación de derechos y se posicionaban como víctimas a ser reparadas por los *perjuicios y agresiones sufridas* en el *pasado reciente*<sup>13</sup>.

El Contralor General del Estado, erigido en denunciante público de corrupción y responsabilidades penales del régimen correísta, había emitido un informe que detectaba irregularidades y solicitaba anular la entrega de frecuencias llevada a cabo en 2016 en la que sobresalen los nombres de empresarios mediáticos (entre ellos, el mexicano Ángel González) que habrían sido indebidamente beneficiados. Pese a la insistencia, la comisión se mantuvo firme y la cuestionada demanda no fue incorporada en los informes. Esto se modificaría en el segundo debate con la anuencia del propio presidente de la comisión.

Otra cuestión conflictiva se abrió en torno a la política de cuotas de la LOC. Por presión de los empresarios de medios la figura del 1 x 1 en la emisión de música nacional del Art. 103 de la LOC sufrió una modificación que redujo la cuota del 50% al 20%<sup>14</sup>. Esta enmienda puso en alerta y movilizó a sectores de la pequeña industria cultural del Ecuador que crecieron al calor de los dispositivos protectivos de la ley. Análogamente se puso en cuestión también la regla del 5 por ciento de programación intercultural.

En cuanto al núcleo de la reforma también emergieron posiciones discordantes y dudas en cuanto a las atribuciones y capacidades de la Defensoría del Pueblo en reemplazo de las funciones heredadas de la SUPERCOM o el modo de conformación del CORDICOM.

La multiplicación de actores, voces y demandas que pretendían ser escuchados exhibiendo intereses contrapuestos prolongó el proceso más allá de los plazos formales y del interés del gobierno por lograr una rápida sanción. Ante la presión creciente luego del primer debate plenario, el presidente de la comisión declaró públicamente no tener prisa y solicitó prórroga para

<sup>13</sup> Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/aer-solicitud-ley-comunicacion-frecuencias.html>.

<sup>14</sup> “Reforma de Ley de Comunicación propone 20% de música nacional” (*El Telégrafo*, 10/9/2018).

escuchar a las partes solicitantes, algo que hubiera llevado al proceso más allá del fin de año<sup>15</sup>.

Ante el *impasse*, a principios de diciembre, el Ejecutivo intervino para apurar el proceso, dado su objetivo político *prioritario* de desmarcarse del *régimen*<sup>16</sup> anterior y “librarse de la parte punitiva” de la LOC. María Paula Romo, dirigente del grupo de centroizquierda tempranamente escindido de la Revolución Ciudadana llamado Ruptura de los 25, nombrada ministra del interior en el cambio de gabinete de agosto que hizo avanzar la purga de cuadros históricos de AP el gobierno. Romo asistió a fines de noviembre a la comisión, ante la que planteó el significado político de la reforma para el gobierno: “La ley de Comunicación no solo es importante por lo que dice sino por lo que representa”<sup>17</sup> Para acelerar el proceso propuso a la comisión dejar provisionalmente de lado los *temas sensibles* como partición del espectro, interculturalidad (cuota del 5%) y producción nacional (1x1) que volverían a ser discutidos en una prometida “política integral de fomento cultural”, despejando el camino a la consensuada eliminación de los mecanismos punitivos. Llamó también a mantener la *conquista* representada por el 34% del espectro y la posibilidad de permitir la venta de publicidad para financiar a medios comunitarios. Amplió, a su vez, la agenda al comprometerse a sancionar políticas para eliminar delitos de opinión del código penal, con lo que se aseguró el apoyo de legisladores de CREO. La comisión se plegó a la exhortación y avanzó en la elaboración del segundo informe<sup>18</sup>. En acuerdo con el gobierno se definió un articulado que modificaba sustancialmente los aspectos de regulación de contenido y deontológicos (derogación de Artículos 9 y 10 LOC). Se eliminó la SUPERCOM así como las sanciones administrativas, punitivas y económicas. El control de contenidos comunicacionales pasaría al CORDICOM limitando su accionar a elaborar informes técnicos

---

<sup>15</sup> “Reformas a la ley de medios, sin prisa” (*El Universo*, 26/11/2018).

<sup>16</sup> Cabe consignar que en el debate político ecuatoriano “régimen” se utiliza, prevalentemente, para significar gobierno o presidencia, aunque no se desconoce el significado más convencional de la distinción entre democracia y autoritarismo.

<sup>17</sup> Recuperado de <http://www.fundamedios.org/la-comision-de-derechos-colectivos-recibio-a-la-ministra-del-interior-como-parte-del-proceso-a-las-reformas-de-la-loc/>.

<sup>18</sup> “La LOC aprieta el paso” (*Expreso*, 29/11/2018), “‘Pongamos velocidad’ en cambiar Ley de Medios fue el pedido de María Paula Romo” (*El Universo*, 29/11/2018), “Ley de Comunicación en etapa de consensos” (*El Telégrafo*, 29/11/2018) recuperado de <http://www.fundamedios.org/la-comision-de-derechos-colectivos-recibio-a-la-ministra-del-interior-como-parte-del-proceso-a-las-reformas-de-la-loc/>.

ante casos de presunta afectación de derechos. Se eliminó (Art. 20 inc. 2) la obligación a portales de noticias de generar registro datos personales de comentaristas en sus sitios. Se determinó a la vez la venta de los medios incautados. Mientras, se dejaron inalterados las cuestiones de espectro, licencias, cuotas de contenido e interculturales. Tampoco se tocó, finalmente, la obligatoriedad de titulación para el ejercicio del periodismo. También quedó en suspenso la cuestión de lo actuado por la SUPERCOM y la posibilidad de indemnizaciones<sup>19</sup>. En cuanto a la integración del CORDICOM no hubo acuerdo, el Ejecutivo proponía una composición de cinco miembros, mientras la Comisión sostuvo el número de trece del primer informe. El pleno de la Asamblea lo dirimiría<sup>20</sup>. Sin embargo, cuando el tratamiento llegó al segundo y definitivo debate plenario se incorporarían alteraciones en aspectos sensibles relativo a licencias y espectro contrariando parte de lo públicamente actuado hasta entonces.

El 10 de diciembre de 2018 se sancionó el informe para el segundo debate realizado pocos días más tarde. El 18 de diciembre el pleno aprobó la reforma a la LOC. De 107 asambleístas presentes, siete se abstuvieron, los 25 legisladores agrupados en la RC votaron en contra, mientras el proyecto obtuvo una mayoría de 75 conformada transversalmente por legisladores de AP, CREO, PSC, SUMA e independientes. Sin embargo, durante las ocho horas que duró el segundo debate se introdujeron agregados y modificaciones que desalinearon los acuerdos y entendimientos que operaron a lo largo de toda la fase de debate legislativo hasta el segundo informe. Si en el inicio de la sesión el vocero de CONAIE todavía reconocía el trabajo y la apertura de la comisión<sup>21</sup>, al cabo de la votación la organización emitiría comunicados con aire de ruptura definitiva por motivo de los cambios en la reforma fruto de acuerdos realizados *debajo de la mesa*.

Durante el debate el pleno volvió a recibir al presidente de AER quien, acompañado de un numeroso grupo de radiodifusores en el recinto, defendió la renovación automática como un derecho que tenían con la legislación de 1975 y que habían perdido con la LOC. Seguidamente, a diferencia de la

<sup>19</sup> REF 2DO INFORME. “Luz verde para la ley de comunicación” (*El Telégrafo*, 3/12/2018).

<sup>20</sup> “Normas deontológicas, eliminadas de la Ley de Comunicación” (*El Universo*, 3/12/2018).

<sup>21</sup> Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/ecuador-asambleanacional-segundodebate-loc-pensionesvitalicias-HF2531238>.

instancias anteriores, y a propuesta de una legisladora socialcristiana, se agregó al proyecto una cláusula transitoria permitiendo “por única vez” la renovación automática de frecuencias de radio y tv, incorporando finalmente el reclamo con que los radiodifusores habían estado insistiendo y que no había tenido eco en las instancias anteriores. Estos cambios, por las reacciones institucionales y la polémica pública obligarían al Poder Ejecutivo a considerar un veto parcial.

Otras modificaciones introducidas en el debate final sin que mediaran acuerdos públicos no alcanzarían los titulares de la prensa, pero suscitarían reacciones en los sectores afectados.

Anteriormente, en el primer debate, ya se había escuchado al Ministro de Telecomunicaciones proponer revisar el artículo de la LOC sobre reservas de espectro. El ministro había planteado conservar el 34% para comunitarios, pero dejar el resto sin división entre públicos y privados<sup>22</sup>. El pleno modificó finalmente el artículo 106 que establecía la repartición tripartita al unificar en un 66% la porción para públicos y privados y estableció que los medios comunitarios pueden llegar *hasta* el 34%. Este cambio provocó reacciones inmediatas en el campo de la coalición defensiva.

La directora de CIESPAL interpretó que la renovación automática por quince años sumada a la fusión de los sectores público y privado significaría, en la práctica, un enorme aumento de espectro disponible para el sector privado, como un retroceso en la redistribución del acceso para actores populares y comunitarios al derecho a la comunicación<sup>23</sup>. La CONAIE, hasta entonces aliada del gobierno, declaró su *rechazo rotundo* a los “cambios de último momento en el informe final, cediendo a presiones promovidas por los grupos de poder económico y representantes de los monopolios de la comunicación”. Alegó, en tal sentido, que el 34% considerado como tope y no reserva, quita toda responsabilidad al Estado de impulsar nuevos medios. En los hechos, también consideró regresiva la inclusión de universidades en medios comunitarios. A los cambios compensatorios en la representación de pueblos y comunidades en el CORDICOM respondió que “[l]os pueblos y nacionalidades no somos títeres ni burla de ningún Gobierno de turno,

---

<sup>22</sup> “Posturas de radiodifusores y 21 asambleístas marcaron la discusión de reformas a Ley de Comunicación en el Pleno”, *El Comercio* 25/9/2018. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/posturas-radiodifusores-asambleistas-leycomunicacion-discusion.html>

<sup>23</sup> Recuperado de <https://aler.org/index.php/node/5065>.

tampoco seremos utilizados para el acomodo del sector dominante y la subsistencia de un gobierno de supuesta izquierda” y sostuvieron que los cambios deslegitimaban todo el proceso anterior: “Es inaudito pensar que se haya recibido a cientos de organizaciones, al movimiento indígena, a los relatores de libertad de expresión de la ONU y CIDH en la Comisión de Derechos Colectivos para luego ceder a cambios que nunca se discutieron y advirtieron”. Semejante *traición* implicaba no un regreso de los últimos 10 años, sino del pasado *neoliberal*. El documento concluía con aires de ruptura al advertir que 2019 no será año de diálogo sin resultado, sino de lucha en las calles<sup>24</sup>.

El Ejecutivo que recibió el proyecto ya no era el mismo que el que lo había enviado al congreso. en el interín habían salido los cuadros históricos de AP que quedaban en el gabinete en tanto fueron raleados los rangos inferiores del gobierno. Luego de una segunda renuncia vicepresidencial, la oposición había asumido el control de la sucesión con el nombramiento de Otto Sonnenholzer, un empresario radial de Guayaquil y dirigente de AER<sup>25</sup>.

No obstante, el proyecto aprobado satisfizo el principal objetivo del gobierno. Desde sus voceros celebró la aprobación parlamentaria como el triunfo de un proyecto consensuado por la sociedad ecuatoriana que quitaba el marco represivo que inspiró la normativa en consonancia con el encuadre narrativo de la transición de régimen. La eliminación del esquema de sanción y control —por medio de la disolución de la SUPERCOM, la desaparición de figuras como el linchamiento mediático, la ampliación de funciones de la CORDICOM y la Defensoría del Pueblo para precautelar derechos (como la no censura previa, y de rectificación y réplica)— fueron presentadas como

<sup>24</sup> Recuperado de <https://conaie.org/2018/12/19/la-conaie-rechaza-la-ley-de-comunicacion-por-ser-antiderechos-y-antidemocratica-con-el-espectro-radioelectrico/>. Debe consignarse que la relación entre gobierno y CONAIE se venía deteriorando como fruto de otras medidas como el fin a los subsidios al combustible.

<sup>25</sup> Recuperado de <http://www.planv.com.ec/historias/politica/el-gobierno-lenin-moreno-se-reinventa-con-la-salida-vicuna>. sin embargo, que en apariencia al menos, el vicepresidente no intervino en la materia. En otra entrevista cuenta que su relación con Lenin remite a 2010 cuando él peticionaba al entonces vicepresidente por la libertad de expresión. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/16/nota/7100034/participare-areas-que-pueda-aportar>. Más sobre el vínculo de Moreno con AER disponible en <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/374411-gobierno-aer-firman-pacto-unidad-paz>.

parte del proceso de *recomposición del estado de derecho* por remoción de los obstáculos a la libertad de expresión<sup>26</sup>.

No obstante, ante las múltiples reacciones, el Ejecutivo dejó trascender inmediatamente que vetaría parcialmente el proyecto. Se tomaría para ello el plazo legislativo de 30 días para hacerlo. En el lapso se harían oír un número de reacciones y demandas, algunas de las cuales culminarían teniendo eco en el veto parcial de 26 puntos que el Ejecutivo devolvería a la Asamblea el 18 de enero de 2019.

Las relatorías internacionales, que el propio gobierno erigió en árbitros de la corrección normativa de la reforma, emitieron un documento conjunto en el que felicitaban al presidente por la eliminación del control de contenidos y otros avances, aunque lo instaban a ejercer la prerrogativa del veto para eliminar la renovación automática, la persistencia de la titulación obligatoria de periodistas, a reemplazar las adjudicaciones directas de frecuencia por concursos y a hacer mejoras en los mecanismos de rectificación y respuesta<sup>27</sup>.

La cláusula transitoria de renovación fue rechazada públicamente por el Contralor General del Estado, una de las voces públicas cantantes de la investigación a la corrupción del régimen anterior, con el argumento de que el mecanismo significaría convalidar adjudicaciones irregulares como las de los controvertidos casos de dos empresarios nacionales y el magnate de medios latinoamericano Ángel González González.

El 18 de enero de 2019 el Ejecutivo remitió a la asamblea su objeción parcial en las que introdujo 26 modificaciones de diversa naturaleza<sup>28</sup>. El gobierno se allanó a todas las exigencias de los relatores de libertad de expresión, excepto la cláusula de obligatoriedad para el ejercicio del periodismo, una invariante de la reforma y contrarreforma como resabio del Ecuador corporativo. La eliminación de la transitoria de renovación automática fue complementada con la convocatoria a concursos de adjudicación de frecuencias y la eliminación de otras instancias de adjudicación directa incluidas por el legislativo.

---

<sup>26</sup> Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ley-comunicacion-asamblea-nacional>.

<sup>27</sup> Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL\\_ECU\\_1\\_2019.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_ECU_1_2019.pdf)

<sup>28</sup> Al veto se suma el envío de un nuevo proyecto reformativo para enmendar el olvido – aparentemente inintencional – en el texto aprobado por el legislativo de la eliminación del estatuto de servicio público de la comunicación.

En cuanto a los cambios de último momento impugnados por los medios comunitarios en relación a espectro y adjudicación de frecuencias, el gobierno no solo sostuvo la fusión de los sectores público y privado en un 66% sino que agregó que los públicos no pueden exceder la asignación del 10% de las frecuencias. Los críticos sostuvieron que, en los hechos, al superar los medios públicos existentes ese número, el agregado significaría su recorte.

Otra transitoria dispuso el envío de otro proyecto (a presentarse en 120 días), para sancionar una nueva ley de medios públicos que previera su financiamiento y manejo editorial independiente. También se revirtió la decisión del legislativo de dar representación a los actores sectoriales en el CORDICOM alegando la inconstitucionalidad de la presencia de intereses regulados en la agencia regulatoria. Si bien se compensaba esta eliminación con la conformación de un consejo consultivo en que se daría participación a gremios, movimientos sociales y medios, la agencia derivada del veto ampliaba la incidencia del Ejecutivo en su conformación.

Sobre el filo del plazo, el 14 de febrero, la Asamblea se allanaría sobre 22 de los puntos del veto. En cambio, varias cuestiones habían generado desacuerdos entre bancadas y un proceso de movilización de ciertos grupos defensivos buscando resistir las modificaciones del Ejecutivo. Estas movilizaciones resultarían en cuatro ratificaciones en las que el propio oficialismo votó contra la posición del presidente.

El Ejecutivo había eliminado la explicitación de acciones afirmativas específicas -como exenciones impositivas, capacitaciones, créditos preferenciales- del artículo 86, lo que volvió a movilizar a los actores del sector<sup>29</sup>. Desde la CONAIE a la Asociación Mundial de Radios Comunitarias instaron al legislativo a ratificarse en el artículo sobre acción afirmativa a la vez que le pidieron se allanara en la derogación en la renovación automática. REF

Con el argumento de que el artículo 98 de la LOC que impide la participación extranjera en la industria publicitaria es incompatible con la intención de ingresar a la Alianza del Pacífico y otros acuerdos comerciales, el gobierno sostuvo su eliminación en el veto. Esta decisión produjo una inusitada revuelta de los productores audiovisuales. Pese a las disposiciones transitorias, presentadas como compensación, en las que se llama a reformar la

---

<sup>29</sup> Recuperado de <https://elchuro.org/medios-comunitarios-sobre-el-veto-a-la-ley-de-comunicacion/>.



política del sector cultural (“la economía naranja”), los trabajadores ligados al sector se movilizaron en una sonora campaña de protesta ante el edificio legislativo, de alta repercusión mediática REF y obtuvieron amplio acceso a los legisladores con su reclamo<sup>30</sup>.

Luego de semanas de discusión, y fruto un acuerdo parlamentario, se formó una supermayoría de 109 legisladores (sobre los 91 necesarios para obtener los dos tercios) que rechazó cuatro de las modificaciones del Ejecutivo. Además de sostenerse en los artículos sobre acción afirmativa y protección a la industria publicitaria, mantuvo dos posiciones en que defendió dispositivos de regulación estatal eliminados por el presidente. Uno consistente en mantener la competencia del Ministerio de Salud para restringir la publicidad de productos potencialmente nocivos. El otro sosteniendo la obligación de medios de mantener archivos de programación por 180 días en función del control de la cuota del 1x1 o de otras afectaciones de derechos.

La mayoría ad hoc que acordó esas posiciones rompió el alineamiento de la votación general. los 40 legisladores de AP, el partido del oficialismo, votaron en contra del presidente junto con la bancada del correísmo, casi todos los asambleístas del neoliberal CREO y parte de los socialcristianos y otras agrupaciones menores. En sus explicaciones, hasta los legisladores de las fuerzas más pro-mercado se mostraron permeables al argumento de la amenaza inmediata a las fuentes de trabajo. REF.

## **b. Discusión: La reforma a la LOC, determinantes y proceso político, legado o restauración. El outcome**

La ley reformativa definitivamente aprobada el 19 de febrero de 2019 dejó en pie una Ley Orgánica de Comunicación sustancialmente diferente a la de 2013. De los 119 artículos del original, 64 sufrieron cambios y 15 fueron eliminados. El proceso contra-reformista distó, sin embargo, de la derogación completa (“lo inconstitucional no se reforma, se deroga”) expresada como primera preferencia por los sectores más tradicionales del

---

<sup>30</sup> Recuperado de <http://www.nodalcultura.am/2019/01/juan-martin-cueva-ex-vice-ministro-de-cultura-de-ecuador-puede-haber-consecuencias-graves-si-se-aplica-una-vision-aperturista-y-neoliberal-a-las-industrias-creativas/>.

empresariado mediático y de la derecha política. El núcleo de las modificaciones, siguiendo la agenda originaria del Ejecutivo, se concentró en la reversión de las regulaciones heterodoxas de contenido y su ajuste a estándares internacionales. Sobre este núcleo, más allá de matices, se formó un consenso transversal amplio con excepción del correísmo. Sin embargo, con el avance del debate legislativo se amplió la agenda reformista a otros ámbitos que afectaron a los diversos (y a veces contrapuestos) intereses regulados. En el saldo final hubo un desplazamiento regulatorio —visible en la redefinición de las reservas de espectro y de los sectores entitulados a ciertos derechos como recursos y formas de acción afirmativa— favorable al sector comercial y cierto retroceso de las lógicas alternativas al mercado favorecidas en la ley de 2013. No obstante, la observación diacrónica del proceso legislativo muestra también cómo los intereses defensivos de la ley de 2013 lograron movilizarse y mantener en buena medida sus posiciones y recursos. Buena parte de los dispositivos de protección y distribución de la ley originaria afectando a la industria cultural protegida y al sector de la comunicación alternativa permanecieron en pie.

Pero más allá de estas reversiones y persistencias, el mayor legado parece haber sido el hecho mismo de la supervivencia de una Ley Orgánica de Comunicación derivada de un mandato constitucional<sup>31</sup> y de imperativos cívico-democráticos de regulación de la comunicación. Ello constituye una novedad, para el Ecuador y para la región. En ese sentido más amplio no hay vuelta al *statu-quo ante*.

¿A qué factores puede reconducirse la explicación de dicho resultado general del proceso de contra-reforma en términos de cambio normativo-regulatorio?

*El peso explicativo del contexto político.* La modalidad de transición de gobierno pos-pospopulista y de giro a la derecha que representó el arribo a la presidencia de Lenin Moreno no puede eludirse al momento de hacer inteligible el proceso de contra-reforma. El delfín-sucesor de Correa, elegido al cabo de una campaña con promesa de moderación, rompió con el líder y, de la mano de una parte del oficialismo, se apoya legislativa y gubernamentalmente en sectores y partidos hasta entonces opositores de la Revolución Ciudadana. En ese contexto, la reforma es parte del intento de

<sup>31</sup> En un país cuyos cambios constitucionales han sido emblemáticos de la debilidad institucional en la región (Levitsky y Murillo 2009), llama la atención la trascendencia de la Constitución de 2008 más allá de su contexto político de origen.

construcción política del gobierno en oposición al *populismo correísta*. La motivación del impulso reformista es marcar un posicionamiento político a partir de diferenciarse claramente de su antecesor<sup>32</sup>. El sentido político de la reforma proviene del lugar emblemático de la LOC en las caracterizaciones del correísmo como *autoritarismo populista*. La reforma a la LOC se constituiría en una de las cartas clave de la estrategia de autopresentación como purga y rectificación pos-populista.

El giro político ensayado por el nuevo gobierno conlleva, como uno de sus gestos inaugurales, señalar el fin de la “guerra” con los medios tradicionales y el regreso de la lógica de la acomodación. En tanto, la contracara de este realineamiento es que los medios en el lugar de oposición anti-populista que asumieron desde el arribo de Rafael Correa al gobierno pasaron a ser opositores de la oposición con su salida del poder. En ese alineamiento editorial convergieron con el antagonista político del que definió el gobierno de Moreno. Al cabo de proceso se iría cimentando una relación entre el gobierno y los sectores organizados del empresariado mediático<sup>33</sup>.

Pero estos realineamientos no solo son tributarios del eje populismo-antipopulismo, también pesa el desplazamiento ideológico plasmado en el giro del gobierno de la economía, entregado al sector empresarial, el acercamiento a los Estados Unidos y las alianzas legislativas con partidos como el socialcristianismo y CREO.

En cuanto a la cobertura mediática de la reforma, las múltiples instancias del proceso, los actores movilizados y los intereses en juego de los grandes medios, convergieron como factores en la amplia cobertura periodística que obtuvo el proceso. En la gran prensa la línea editorial fue de apoyo general al proceso de reforma, pero poniendo con frecuencia en duda la suficiencia de la misma, dando por momentos gran representación a las voces en favor de la derogación.

Sin embargo, en la construcción de su gobierno, Moreno se define en el discurso apegado a la Constitución de Montecristi (2008) como horizonte

---

<sup>32</sup> Existe una variación importante en la motivación dominante de la contrarreforma a la LSCA de los decretos del gobierno de Cambiemos en Argentina. Allí el sentido estuvo vinculado a los intereses de los grandes actores del sector y la resolución de la cuestión relativa a los límites en la concentración y convergencia de los mercados.

<sup>33</sup> “El Gobierno vela por la libertad de expresión” (*El Telégrafo*, 21/6/2019) recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/gobierno-libertad-expresion-aer-ecuador>.

normativo, descarrilado por el autoritarismo y la corrupción<sup>34</sup> en la última etapa de la Revolución Ciudadana. Ese marco le permite articular con sectores de la izquierda no-correísta, ex correístas y los movimientos indígenas y encamina la reforma, necesariamente, como un proceso de reforma legal y debate público. La constitución de 2008 manda regular la comunicación a través de una Ley Orgánica en la medida que involucra ciertos derechos y garantías.

Sobre la atribución de autoritarismo al *régimen correísta*, el gobierno optó por una narrativa de transición de régimen en la que el dispositivo de control de contenido heterodoxo de la ley es identificado como herramienta de coerción gubernamental en la esfera pública. Planteado en términos de un pasaje de restitución del estado de derecho, el gobierno enmarcó la reforma como una adecuación de la regulación estándares internacionales en materia de libertad de expresión.

Enmarcado en esa promesa y con un alto perfil, el gobierno se encontró y le confirió protagonismo a la RELE-CIDH en un rol de certificación normativa del cambio regulatorio. A diferencia de Argentina y Uruguay, cuyas reformas legales audiovisuales que en su contenido habían sido convalidadas por la relatoría, la LOC había sido objeto, desde su discusión y luego en su aplicación, de severas críticas en lo que hace a la regulación de contenido especialmente y fue uno de los pilares del contencioso de Correa con toda la OEA. Con el giro político regional a la derecha, este organismo, y en especial el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sufre una serie de cuestionamientos de las fuerzas políticas en ascenso que la señalan como funcional a los gobiernos previos. En dicho contexto, la RELE-CIDH, en sus visitas e intervenciones, fue un articulador importante y un interlocutor tanto de los intereses ofensivos del sector empresarial y de la prensa tradicional como de los intereses defensivos del sector alternativo.

Puede decirse que ciertas características de la LOC en tanto *policy* tuvieron consecuencias en el proceso político de sus propias contrarreformas. El consenso transversal negativo en torno de la regulación heterodoxa de contenido que cristalizó apenas el gobierno anunció su intención reformista muestra que las políticas no solo proveen incentivos a quienes las apoyan, también contienen potenciales contramovilizaciónes (Pierson 1993: 600). El proceso

---

<sup>34</sup> Es relevante recordar el impacto del escándalo regional de Odebrecht en el caso ecuatoriano. Jorge Glas, vicepresidente del último mandato de (y figura más cercana a) Correa, elegido vicepresidente con Moreno, es destituido y preso durante el período considerado.

de sanción de la LOC había comenzado con una apertura a la sociedad civil y su agenda, aunque, al estilo *top down* de Correa, fue finalmente definido por el núcleo gubernamental con agregados —los dispositivos heterodoxos de control de contenido— fueron cuestionados incluso por organizaciones que apoyaron la ley.

Si el camino de la reforma legal de alto perfil se vuelve inteligible en el contexto de la transición política ecuatoriana, éste asumiría, a su vez, una dinámica propia de importante incidencia en los resultados. La apertura del debate público parlamentario funcionó como ventana de oportunidad para la movilización de los diversos actores con intereses afectados por la regulación comunicacional más allá de la agenda reformista gubernamental acotada en la adecuación a estándares de la regulación de contenidos. La eventualidad de poder mejorar o defender posiciones desató una carrera por incidir en las numerosas instancias del proceso. Así, del proyecto ingresado por el Ejecutivo, que solo marginalmente tocaba cuestiones por fuera de la adecuación de las regulaciones de contenido, la agenda de modificaciones se fue ampliando a otros temas a medida que los intereses organizados ofensiva o defensivamente intervinieron para incidir ante legisladores permeables a las demandas públicamente efectuadas. Esto llevó incluso que, al cabo del primer debate, la multiplicación de demandas y peticionantes suscitó la intervención del Ejecutivo para re-circunscribir el alcance de la reforma y cerrar el debate a fin de conseguir la sanción dentro de 2018. Aun así, si bien consiguió su objetivo central de protagonizar la reversión a *las limitaciones a la libertad de expresión inscriptas en la ley*, el camino de la reforma legislativa introdujo importantes modificaciones no previstas y deseadas inicialmente por el Ejecutivo.

¿Cómo debe ser caracterizado el momento pos-populista de Moreno en términos de la formulación de políticas comunicacionales a la luz de la experiencia de reforma de la LOC? La respuesta debe partir de una contrastación con los momentos pre-populistas de política burocrática capturada que caracterizaron históricamente a la región, y con el momento populista de reforma radical, enmarcada en la politización del orden mediático (en términos de sus déficits democráticos) y en una confrontación (contrahegemónica) con los actores establecidos, en la que nuevos actores e intereses fueron incorporados si bien de manera subalterna y no consistente.

La reconstrucción del proceso que desembocó en la sanción de la ley de reforma a la LOC exhibe instancias abiertas y cerradas que incidieron en

modificaciones del borrador del texto legal. Los momentos de apertura comprendieron las dos instancias de elaboración de informe en comisión y el primer debate en el pleno, en que tuvieron lugar una amplia socialización, participación de actores sociales y discusión entre los legisladores, y en donde fueron hechas numerosas enmiendas y agregados en consonancia con las sugerencias y demandas públicas. El acuerdo tras bambalinas que introdujo modificaciones al segundo informe con las que finalmente se aprobó el proyecto en el segundo debate plenario, además de las instancias posteriores a despacho cerrado en las que se elaboró el veto parcial del Ejecutivo, comprenden, por el contrario, los momentos de cerrazón.

Estos zigzagueos permiten vislumbrar un proceso *híbrido* en el que existen dos orientaciones contrapuestas. De un lado, una fuerza hacia la *restauración* —evidente en el acceso privilegiado de los actores más cercanos a los intereses empresariales a los despachos tanto del Ejecutivo como del Legislativo— que re-aproxima al Ecuador al patrón histórico de políticas de comunicación capturadas. Del otro, la capacidad de incidir defensivamente por parte de actores subalternos y/nuevos en el marco de un debate público-legislativo. Esta movilización se sostiene en demandas normativas vinculadas al discurso de la libertad de expresión —que no limita el deber del estado a la abstención o no-interferencia, sino a deberes positivos del estado en términos de redistribución de recursos de acceso a la esfera mediática— cristalizado en las posiciones del SIDH, como en formas de presión ante la opinión pública en términos de protección del empleo. En la persistencia de estos *stakeholders* incorporados o creados por la LOC en la formulación de la política hay una novedad, un legado del reformismo radical, en particular en su demanda de democratización.

Estas observaciones no anulan el hecho de que la reforma legal en el marco de un amplio debate público no elimina los sesgos o nivelan las asimetrías de poder que operan habitualmente (Freedman 2008). Más aún cuando se trata de gobiernos pospopulistas orientados a restituir la centralidad del mercado en sintonía con el empresariado, en un contexto donde prima la lógica privada-comercial. Así, ante ciertas cuestiones en las que los intereses son contrapuestos, como en la distribución de espectro, los acuerdos pragmáticos a puertas cerradas tendieron a beneficiar a los grandes actores privados. En cuanto la toma de decisiones se retira del debate público-legislativo y vuelve a los despachos cerrados, reaparece la inercia histórica dado el contexto de un gobierno que buscan congraciarse con esos empresarios.

Las reformas radicales no alteraron el modelo comercial y elitista históricamente consolidado. Alterados sus contextos políticos de surgimiento, estos marcos regulatorios se vieron sometidos, nuevamente, a la inercia del juego de presiones corporativas. A pesar de ello, las instancias públicas del proceso mejoraron las chances de incidencia defensiva de los intereses no empresariales y en ciertos puntos consiguieron vetar cambios desfavorables. Allí se constata un legado que no permite pensar en un regreso al escenario anterior a los desafíos reformistas.

Analíticamente pueden distinguirse los diversos mecanismos que parecen haber operado tanto para la restauración de las capacidades de captura mediática como para la movilización defensiva de las demandas incorporadas.

El escenario de un gobierno que se presenta como de pos-confrontación implica una restitución de la deferencia a los actores e instituciones tradicionales de la mediación con la opinión pública y la comunicación política. Este compromiso con las lógicas dominadas por los actores mediáticos tradicionales recupera el estatuto de imperativo de gobernabilidad. Incluso en un ecosistema comunicacional alterado por la digitalización, los medios tradicionales parecen sostener un peso diferencial, al menos en términos reputacionales. La estrategia general de gobierno de Lenin Moreno, evidente desde los gestos simbólicos iniciales, ha sido ensayar una apertura general hacia los empresarios de medios, sin priorizar a algún actor en particular. En su iniciativa reformista fue consistente con la promover demandas colectivas del sector. De hecho, en el momento en que el debate regulatorio hizo emerger tensiones o divergencias entre intereses de los grandes medios, el gobierno intenta sostener una posición prescindente<sup>35</sup>.

No solo el gobierno ha exhibido sensibilidad a los intereses del sector comercial. Los mecanismos de la captura mediática operan por medio de incentivos que afectan a legisladores y a quienes buscan construir carreras políticas en la arena electoral. Como pudo observarse, en el debate final de la contrarreforma se sumaron modificaciones, fruto de presiones no visibles, en beneficio del sector empresarial.

En sentido contrario también pudieron identificarse una serie de movilizaciones defensivas que bloquearon o contrarrestaron reversiones a lo

---

<sup>35</sup> En comparación, la iniciativa gubernamental en contrarreforma a la ley audiovisual en Argentina estuvo orientada a un conglomerado de medios en particular.

largo del proceso de reforma de la LOC. Estas estuvieron motivadas en salvar guardar las conquistas de recursos simbólicos, legales y materiales implicados en la ley de 2013. Esta reforma legal implicó un legado o feedback en la medida que creó conjuntos de beneficiarios motivados a movilizarse en favor de su mantenimiento y expansión (Pierson 1993: 598-9). A lo largo del prolongado debate legislativo de Ecuador, los representantes de los medios alternativos se movilaron defensivamente y una acción colectiva inesperada de productores audiovisuales publicitarios protegidos logró mantener las prerrogativas legales que habían conquistado con la LOC incluso contra la voluntad del Ejecutivo. Estas capacidades estuvieron mediadas por la posibilidad de distribuir costos a los actores políticos. Así, los legisladores mostraron sensibilidad y permeabilidad a los intereses públicamente movilizad os. Esta capacidad de persuasión quedó ilustrada en el hecho de que ante la movilización legisladores que están a la derecha del presidente votaran una cláusula proteccionista y que gran parte de los legisladores del partido del presidente resistieran el veto parcial.

Más allá de estas dos lógicas contrapuestas que operaron en el escenario de la contrarreforma ecuatoriana, pueden identificarse dos continuidades, aparentemente indiferentes al momento político, en la política de medios del Ecuador. La primera es la persistencia de polémicas en torno a la legalidad y legitimidad de una buena parte de las licencias conferidas en el período inmediatamente anterior. La otra continuidad llamativa es la inamovilidad del requisito de titulación para el ejercicio del periodismo, que, si bien fue cuestionado tanto en el período de la reforma como en el de la contrarreforma, culminó persistiendo en el texto legal como muestra de persistencia del Ecuador corporativo.

#### **IV. Conclusiones**

Las presidencias de Rafael Correa pertenecen a la variante populista del giro a la izquierda experimentado en América Latina con el cambio de milenio. Estas experiencias de gobernabilidad por izquierda se encuentran hoy en crisis y la región parece girar hacia la derecha.

En tal sentido, este estudio de caso ha pretendido constituir un aporte a la incipiente discusión acerca de los legados o la sustentabilidad de las políticas reformistas, de expansión de derechos y redistributivas ensayadas por dichos



gobiernos. El examen de las políticas de comunicación ensayadas en estos países que han pretendido, en alguna medida, marchar contra la corriente global de conglomeración, concentración y mercantilización debe expandirse a los demás casos nacionales y a otros múltiples aspectos de estas políticas como la propia implementación de las reformas regulatorias (aquí dejada de lado) o las políticas de creación y gestión de medios público-estatales.

En la medida que la reforma de la LOC estuvo motorizada por el cuestionamiento de sus aspectos “autoritarios” atribuidos al carácter populista de su promotor, este estudio pretende dialogar también con la discusión más general sobre las relaciones entre populismos y medios de comunicación. Si las interpelaciones constitutivas del populismo que dividen el campo social en términos de un antagonismo binario entre el pueblo y su enemigo entran en tensión con los presupuestos normativos estándar de la esfera pública y del periodismo como institución relativamente autónoma, del otro lado, las categorías con las que la investigación académica sobre las políticas hacia los medios de los liderazgos populistas ha observado el fenómeno han sido prevalentemente, quizás desde la traumática experiencia del primer peronismo, las del actor confrontado (Cane 2012).

## **Bibliografía**

- Béland, Daniel (2010)** “Reconsidering Policy Feedback: how Policies Affect Politics”, en *Administration & Society*, Vol. 42.
- Cane, James (2012)** *The Fourth Enemy: Journalism and Power in the Making of Peronist Argentina, 1930–1955*, University Park, Penn State University Press.
- Fox, Elizabeth y Silvio Waisbord (2002)** *Latin Politics, Global Media*, Austin, University of Texas Press.
- Freedman, Des (2008)** *The Politics of Media of Media Policy*, Cambridge, Polity Press.
- Guerrero, Manuel A. (2014)** “The ‘Captured Liberal’ Model of Media Systems in Latin America”, en Guerrero M. y Mireya Márquez-Ramírez (eds.) *Media Systems and Communication Policies in Latin America*, Londres, Palgrave.
- Hughes, Sallie y Paola Prado (2011)** “Media Diversity and Social Inequality in Latin America”, en Merike Bloeld (ed.) *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, Pennsylvania University Press.
- Kitzberger, Philip (2012)** “The Media Politics of Latin America’s Leftist Governments”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 4, N° 3.

- Kitzberger, Philip (2016)** “Media Wars and the New Left: Governability and Media Democratisation in Argentina and Brazil”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 48, N° 3.
- Kitzberger, Philip (2017)** “Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes”, en Mitchelstein, Eugenia y Pablo Boczkowski (comps) *Titulares, hashtags y videojuegos*, Buenos Aires, Manantial.
- Labarthe, Sunniva y Marc Saint-Upéry (2017)** “Leninismo versus correísmo: la ‘tercera vuelta’ en Ecuador”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 272.
- Levistky, Steven y María Victoria Murillo (2009)** “Variation in Institutional Strength”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 12.
- Mauersberger, Christof (2016)** *Advocacy Coalitions and Democratizing Media Reforms in Latin America. Whose Voice Gets on the Air?*, Heidelberg, Springer.
- McChesney, Robert (1999)** *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*, Nueva York, The New Press.
- Niedzwiecki, Sara y Jennifer Pribble (2017)** “Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 59, N° 3.
- Pierson, Paul (1993)** “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”, en *World Politics*, Vol. 45.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2018a)** “Ecuador: legitimación neoliberal y dilemas de la crítica”, en *Nueva Sociedad*, Edición online, noviembre.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2018b)** “¿Tú también, Lenin Moreno?”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición 234.
- Schiffrin, Anya (ed.) (2017)** *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*, Washington, CIMA.
- Segura, Soledad y Silvio Waisbord (2016)** *Media Movements: Civil Society and Media Policy Reform in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Waisbord, Silvio (2013)** *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Buenos Aires, Gedisa.
- Wolff, Jonas (2018)** “Ecuador after Correa: The Struggle over the ‘Citizens’ Revolution””, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 38, N° 2.
- CIESPAL (2018)** Recuperado de <http://ciespal.org/noticias/encuentro-de-medios-comunitarios-finaliza-con-propuesta-de-reformas-a-la-ley-de-comunicacion-en-ecuador/>.

## Resumen

Los gobiernos del giro a la izquierda en América Latina sostuvieron confrontativas relaciones con las instituciones mediático-periodísticas y promovieron reformas regulatorias radicales en el sector. La crisis de dichas experiencias de gobierno abre interrogantes acerca de los legados de dichos conflictos. El presente trabajo se enfoca en la reforma de la controvertida Ley Orgánica de Comunicación movilizada desde el gobierno de Lenin Moreno y aprobada por ley en febrero de 2019 en Ecuador. La reconstrucción de proceso político de la contra-reforma muestra que el mismo formó parte central en la constitución de un gobierno, heredero de la “Revolución Ciu-

dadana”, pero enfrentado a Rafael Correa desde la toma de posesión presidencial de su sucesor. Sin embargo, más allá del *framing* gubernamental de restitución de una regulación compatible con *estándares internacionales* de libertad de expresión, el proceso de debate legislativo movilizó a los contradictorios intereses regulados por la norma legal. El resultado final muestra que, si bien el sector empresarial vuelve a ganar cierto acceso privilegiado a la toma de decisiones, no se trata de un regreso al *statu-quo ante*, en virtud de la capacidad de los actores incorporados en la reforma *correísta* de movilizarse defensivamente y sostener sus posiciones en el marco legal reformado.

## Palabras clave

Ley Orgánica de Comunicación — giro a la izquierda latinoamericano — pos-guerras mediáticas — Rafael Correa — Lenin Moreno

## Abstract

The governments of the left turn in Latin America maintained confrontational relations with the media-journalistic institutions and promoted radical regulatory reforms in the sector. The crisis of these experiences of government raises questions about the legacies of these conflicts. This work focuses on the reform of the controversial Organic Law of Communication mobilized by the Lenin Moreno's

government and approved by law in February 2019 in Ecuador. The reconstruction of the political process of the counter-reform shows that it was a central part in the constitution of a government, heir to the “Citizen Revolution”, but faced Rafael Correa since the presidential inauguration of his successor. However, beyond the governmental framing of restitution of a regulation compatible with

international standards of freedom of expression, the legislative debate process mobilized the contradictory interests regulated by the legal norm. The final result shows that, although the business sector regains certain privileged access to deci-

sion-making, it is not a return to the *status quo ante*, by virtue of the ability of the actors incorporated in the *correista* reform to mobilize defensively and sustain their positions in the reformed legal framework.

### **Key words**

Organic Law of Communication—LATAM's left turn—post-media wars —Rafael Correa—Lenin Moreno