

Sujetos, objetos, decisiones y evasiones – el proceso de aprobación de la Ley de Comunicación en Ecuador

Juan Ramos*
Ava Gómez**

Resumen

Los nuevos procesos de regulación en la Comunicación en varios de los países latinoamericanos se vinculan a un proceso más amplio de reforma política denominado “izquierda progresista latinoamericana”. El último de los países en sumarse a esta tendencia reformista es Ecuador, donde después de cuatro años de debate se logró llegar a un acuerdo respecto a la regulación del sector. El presente trabajo pretende ahondar en la formación de la Ley de Comunicación vigente en el Ecuador. A través del análisis documental y siguiendo la metodología de estudio de *policynetworks* (SCHARPE, 1993; PARSONS, 2007), la investigación pretende conocer cómo se desarrolló el debate sobre la nueva Ley en torno a los intereses de las diferentes redes de actores, cuáles fueron los cambios dados entre los diferentes proyectos y el documento final, así como los principales temas de interés y debate durante el proceso de discusión y los objetivos defendidos por cada uno de los actores implicados, estableciendo finalmente qué temas sufrieron mayores modificaciones y cuáles fueron más complejos de revertir.

Palabras clave: Ley de Comunicación. Ecuador. Redes de actores. Políticas públicas. Gobiernos progresistas.

* Doctorando, profesor y investigador en el Curso de Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, Salamanca – España. E-mail: jrm@usal.es

** Doctoranda y investigadora en el curso de Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, Salamanca – España. E-mail: avagomez@usal.es

Subjects, objects, decisions and escapes – the approval process for Communication Act in Ecuador

Abstract

The new regulatory processes in Communication in several Latin American countries are linked to a political reform process called “Latin American progressive left.” The latest country to join this reformist trend is Ecuador, where after four years of debate has reached an agreement about this topic. This paper tries to understand the policymaking process. Moreover, aims to know how the debate developed on the new Communication regulation in Ecuador. Through documentary analysis and following the study methodology of policy networks (SCHARPF, 1993, PARSONS, 2007) the paper aims to know how advanced the policymaking discussion regarding the interests of the different policynetworks, showing the evolution of main issues between the different projects and the final document, and the main themes of interest and discussion during this process, finally establishing what issues were modified and which were more complex to reverse.

Keywords: Communication Act. Ecuador. Policynetworks. Public policies. Progressive governments.

Sujeitos, objetos, decisões e evasões – o processo de aprovação da Lei de Comunicação no Equador

Resumo

Os novos processos de regulação da Comunicação em vários países da América Latina estão ligadas a um processo de reforma política chamada “esquerda latino-americana progressista”. O último país a aderir a esta tendência reformista é o Equador, onde após quatro anos de debate foi alcançado um acordo sobre a regulamentação do setor. Este trabalho procura investigar a formação da Lei de Comunicação no Equador. Por meio de análise documental e seguindo a metodologia do estudo das *policynetworks* (SCHARPF, 1993; PARSONS, 2007), a pesquisa tem como objetivo determinar como o debate foi desenvolvido sobre a nova lei em relação aos interesses das diferentes redes de atores, quais das mudanças dadas são evidentes entre os diferentes projetos e o documento final, e os principais temas de interesse e debate durante o processo de discussão e os objetivos defendidos por cada um dos atores envolvidos, para estabelecer finalmente quais das questões foram mais modificadas e quais não foram alteradas.

Palabras-chave: Lei das Comunicações. Equador. Redes de políticas. Políticas públicas. Governos progressistas.

Introducción

Existen lugares y tiempos que exigen certezas. Pueblos, regiones y países que por su tradición, por su trayectoria o por su condición de lucha, necesitan de la catarsis histórica de cier-

tos procesos que durante la indefinición de un tiempo descontado le fueron negados sistemáticamente. Y esas negaciones, forzadas, terribles, vanas, arrastran consigo el espectro de lo irrealizado, que a la espera de lo inevitable ha perseguido incesantemente a quien de manera espuria intentó por todos los medios mantener las formas y el fondo de un tiempo social concreto, la historia de una dominación.

Algo similar pasó en Ecuador, lugar de reunión de algunas de las más relevantes instituciones del pensamiento político comunicacional de la región, espacios de discusión sobre la importancia de la regulación para el equilibrio entre sectores sociales que, sin embargo, enmascararon los procesos de mercantilización de la Comunicación propia, siendo negada por norma desde los poderes políticos y económicos cualquier tipo de medida que no otorgara el *laissez faire* a los colectivos más beneficiados por las reformas neoliberales extensas durante las últimas décadas por toda América Latina.

Sólo hace falta echar un vistazo a la última década para constatar la enorme discrecionalidad con la que desde los sucesivos gobiernos del Ecuador se concedieron licencias, fomentaron monopolios y desarrollaron barreras para la entrada de ciudadanos, de comunarios, de agentes marginales, de los sin voz, en fin, de cualquier colectivo alejado de la zona de influencia política. Entre el año 2003 y 2008 – año de aprobación de la nueva Constitución política del Estado –, y a pesar de vulnerar en todos los sentidos los acuerdos internacionales suscritos – OEA, Unesco, Pacto de San José de Costa Rica – y más aún, los nacionales – Constitución de 1998 –, en torno al fomento de la pluralidad y la diversidad de la Comunicación a través del fortalecimiento de medios del conjunto de los sectores (público, privado, comunitario), en lo que a concesión de frecuencias se refiere,

Fundamentalmente nueve grupos de poder económico privado y político –que operan una de cada diez (11%) frecuencias de radiodifusión en el país– registraron presuntas irregularidades en la administración de la concesión de frecuencias de radiodifusión por parte de los órganos competentes: Nussbaum, Canessa, Gamboa, Andrade, Moreno, Farah, Montero, Yunda y Almeida (AMARC, 2009, p.288).

Sin embargo, desde la llegada de Rafael Correa al poder, las acusaciones tornaron de rumbo y se situaron de nuevo en la discrecionalidad del gobierno, pero esta vez en sentido contrario, a la hora de revocar licencias de manera que los operadores privados entendieron correspondía más a criterios políticos que puramente técnico-reguladores, recibiendo protestas de enmascarar las acciones punitivas específicamente referidas a tres puntos principales: a) a la cancelación de frecuencias estando pendientes recursos ante el Tribunal Contencioso-Administrativo; b) a la cancelación por presunto incumplimiento de la Ley aplicada discrecionalmente a unos medios y a otros no; y c) a errores en la determinación de la existencia de mora en el pago de los arriendos de concesión:

En el año 2012 se dio un proceso significativo de reversión o cierre de estaciones de radio en el Ecuador, en el que al menos 20 radiodifusoras fueron sacadas del aire [...] tanto algunos ex propietarios de las estaciones cerradas como organizaciones ecuatorianas e internacionales dedicadas a proteger el derecho a la libertad de expresión, expresaron su preocupación debido a que muchas de las frecuencias cerradas correspondían a radioestaciones críticas al gobierno del presidente Correa (ALIANZA ..., 2013, p.98).

Ante un panorama tan abstruso, se hacía necesario un respiro, un consenso, verbalizado a través del necesario cambio en una torpe, desintegrada y desgastada regulación, que pasó por varias fases en su devenir cronológico – de una racionalidad de control con la Ley de 1975, en plena dictadura, a una racionalidad de mercado, durante el auge neoliberal, en 1995 –, pero que nunca atendió a los valores de la garantía del servicio público. Y es aquí, en este preciso instante, donde irrumpe el sujeto de esta investigación, la Ley Orgánica de Comunicación.

Desde finales de 2009 y hasta su aprobación y registro final el 25 de julio de 2013, la persecución de una Ley de Comunicación fue clave en el establecimiento de una nueva – o muy vieja – forma de hacer políticas. Durante estos cuatro años de quiebros, consensos, silencios y amplios periodos de fricción, se intentaron establecer las bases para desarrollar los derechos establecidos en la Constitución de 2008, la cual dedica una sección completa – Título II, Capítulo

Segundo; Sección Tercera – a los derechos de Comunicación e Información, a través de la cual impone al Estado tres grandes obligaciones en la materia: 1) el Estado está obligado a respetar en todas sus medidas los derechos establecidos en la Constitución; 2) debe crear instancias que vigilen dicho cumplimiento por parte de todos los actores involucrados; 3) debe promover el ejercicio de dichos derechos, lo cual implica crear las condiciones legales, materiales, económicas, políticas y sociales para que puedan ser ejercidos (JURADO, 2010, p.30). En torno a estas medidas, se genera la idea de un sistema nacional de Comunicación, integrado por las instituciones públicas del sector así como aquellas privadas y comunitarias adscritas, las cuales tendrán la obligación, entre otras muchas, de consensuar una Ley de Comunicación.

Sin embargo, y pese a los pretéritos iniciales que establecían un límite de 360 días desde la aprobación de la Carta Magna, el alargado periodo de debate legislativo evidenció lo intrincado y difícil de su salida, tras un sinfín de debates, propuestas y proyectos de ley que expusieron las diferencias manifiestas entre los intereses de los diferentes colectivos representados en su redacción.

Esta historia, por tanto, es la historia de un viraje, o en realidad de una gran multitud de ellos. Dada la alargada discusión y desencuentro en torno a los objetos y sujetos de regulación vigente que obligaron a retrasar la salida de la Ley por más de cuatro años, los iniciales presupuestos de democratización y su pérdida parcial en el pretérito debate, las tensiones en torno al control, la concentración y la igualdad en el acceso, resulta casi imprescindible identificar a los diferentes actores involucrados en dicha discusión, los objetivos defendidos por cada uno y las redes políticas establecidas en torno al proceso de debate legislativo, a fin de identificar qué intereses fueron regulados, a qué colectivos correspondía su reivindicación y en qué manera la sanción final corresponde a un complejo proceso de idas y venidas, el cual encierra en sí mismo la esencia de su propia acción: la multiplicación de las voces en la demanda de sus intereses.

La verdadera consecución de dicha pluralidad vendrá dada en el éxito de la congregación en la representación final de todos los

sectores. La aparición o no de los aspectos regulados, y en caso afirmativo, el modo en que se establezca, marcarán el camino para comprender qué sujetos fueron los más beneficiados y en qué manera el Estado, esta vez desde la posición de la regulación como fundamento de la diversidad y la igualdad – para otros en busca del establecimiento de una nueva forma de dominación – aspira o no a conseguir que, de una vez por todas, se desvanezcan los fantasmas de la desigualdad y el control.

Marco teórico

La nueva Ley de Comunicación de Ecuador no escapa a uno de los debates de mayor actualidad en América Latina, ¿se debe regular a los medios de Comunicación?; y si se hace, ¿cuál es la forma adecuada de llevarlo a cabo para que “todas las voces” resulten ganando? Las preguntas antes planteadas no son baladíes en la región. Contrario a ello, representan una de las grandes preocupaciones de la investigación hoy en día. Y es que, por ejemplo, los casos previos de Argentina y Venezuela, no han dejado ajena a ninguna persona, todos los representantes de medios privados, medios públicos, ONG, organismos estatales, organismos supraestatales, *Thinktanks*, entre otros, tienen sus propias opiniones al respecto.

No obstante, no es labor de este trabajo entrar en este debate. Sí lo es, en cambio, conocer cuál ha sido el proceso de la Ley de Comunicación, quiénes han sido los actores “ganadores” y cómo ha quedado finalmente la Ley, haciendo un seguimiento desde que fue planteada hasta su resultado final.

Para poder responder a esa pregunta hay que hacer un acercamiento a los actores de las políticas (entiéndase por actores de la política a los grupos que participaron en la formación de la Ley). De esta forma se hará un repaso de la teoría de las políticas públicas referente a las redes de actores o *policynetwork*, como planteamiento que más se adapta a la pregunta seminal de este trabajo.

Una vez se decide hacer una regulación, es importante evaluar a los actores y a sus interacciones. En el enfoque de redes o *policy-network*, Sabatier y Jenkins-Smith (1993) ofrecen una explicación

centrada en la relación “actores estatales – grupos de interés” y su ligazón con los cambios en las políticas públicas. Los autores describen la noción de las redes de políticas públicas como un concepto que se ocupa de explicar el comportamiento dentro de secciones específicas del Estado o de áreas específicas de políticas públicas (PARSONS, 2007). En definitiva, como señala Scharpf (1993), para los autores que estudian esta perspectiva de análisis, las políticas públicas son resultado de una interacción de actores separados con intereses y estrategias distintas. Esta interacción es estratégica, racional y está orientada a unos fines determinados.

A partir de los años 90 las redes de actores comienzan a ser concebidas como un modelo que permite indagar cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados, en un modelo de intermediación de intereses. Rhodes (1988), desde una perspectiva sociológica organizacional, las identifica como un grupo complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos con rupturas en las estructuras de dependencia. Asimismo señala Zubriggen (2004) que las políticas son resultado de la interacción de organizaciones gubernamentales y una red de interés económico y profesional. La interacción que se lleva a cabo entre los actores genera que se produzcan intercambios de recursos que los mismos poseen. Estos intercambios no sólo son materiales, sino que además, en algunos casos, los miembros de las redes pasan a compartir una serie de valores e ideología que hace más fácil la negociación, generando una inclinación hacia ciertos tipos de políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Puesto que estas redes se mueven en contextos institucionalizados, este enfoque propone un estudio de la elaboración de las políticas estudiando su comportamiento al interior de las instituciones.

El enfoque de las redes de actores se ha convertido también en una forma de analizar la gobernabilidad; así, los actores que han sido utilizados para analizar los cambios en gobernabilidad suelen ser actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones, etc. (ZUBRIGGEN, 2004). Estas redes de actores también servirán para explicar la forma en que en las sociedades modernas se resuelven

problemas complejos. Brözel, (1997) señala que la gobernación se hace cada vez más posible con *policynetworks*, ante un sistema dinámico y creciente donde la coordinación jerárquica es cada vez más difícil de llevar a cabo, por lo que un sistema de intercambios en una estructura de coordinación horizontal es más eficiente para los intereses de actores corporativos públicos y privados.

Expuestas algunas de las principales características de este enfoque cabe conocer la forma en que la teoría se puede integrar de forma metodológica al presente trabajo sobre la Ley de Comunicación ecuatoriana. De esta forma, como señala Zubriggen (2004), para analizar una red, lo primero que se hace es identificar a los actores, clarificando cuáles son sus metas y cómo usan su influencia política en la red. También es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambios de recursos y de información entre los actores.

Uno de los primeros elementos que se puede identificar en la formación de la Ley de Comunicación es la red de actores implicada (más adelante se retomará este tema en el apartado metodológico). En este caso se pueden identificar grupos de actores de (1) carácter privado: asociaciones empresariales, asociaciones de carácter social, ONG etc. y (2) de carácter público: asociaciones ciudadanas, representantes ministeriales y de otros organismos públicos. Estos grupos comprenden la red de actores que se interesan por influir en las decisiones con distintas acciones.

Sus acciones se pueden identificar de dos formas. Por un lado, la exposición de sus objetivos a través de documentos de investigación o por medio de la representación directa de los grupos durante la discusión de la Ley en cuestión. Las características de esta red, sobre todo su diversidad, han generado que la Ley sea producto de un prolongado debate que se vio acompañado de una amplia producción intelectual de *Thinktanks* vinculados a la red. Asimismo, se observan variedad de intercambios a lo largo de dichos debates que generan la puesta en común y el acercamiento de grupos, inicialmente muy distanciados. Sin embargo, uno de los aspectos más interesantes, que se vincula con una de las grandes características de las políticas conseguidas a través de la negociaci-

ón de actores en red, es la fuerte moderación que sufrió la política, desde las posiciones iniciales –mucho más radicales en cuanto a la democratización de medios –, frente a un resultado caracterizado por el encuentro entre los actores privados y los actores públicos, consiguiendo una suerte de nuevo *establishment* que favorece a los organismos públicos, pero que no ejerce un control como el inicialmente planteado sobre los organismos privados.

Metodología

Por tanto, en su cariz eminentemente cualitativo y crítico, a través de la aplicación del modelo de análisis de las *policynetworks* explicitado anteriormente y en consonancia con el análisis legislativo y el estudio de las políticas públicas de Comunicación, este artículo se propone como objetivos prioritarios:

1. Identificar las redes de actores – y sus conformaciones internas – involucradas en el proceso de elaboración y debate de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador.
2. Establecer qué intereses defiende cada red en la aplicación o no de la regulación.
3. Analizar el proceso de redacción legislativa.
4. Concluir qué objetivos e intereses fueron finalmente incluidos y a qué red de actores constituye su defensa, a fin de poder relacionar cuáles fueron aquellas redes más beneficiadas al final del debate legal.

En la consecución de los mismos, existirán dos grandes cuestiones a tener en cuenta: la selección de los actores representativos y la de los documentos a ser analizados. En lo que a la primera cuestión se refiere, los actores incluirán a todos aquellos sujetos políticos que aparecieron en los dos debates de la Ley en la Asamblea Nacional, además de redes y organizaciones que, aun habiendo quedado fuera del debate legal, sí contaron con pronunciamientos públicos acerca de su interés en los objetos de regulación.

Una vez realizada la selección, dichos actores se agruparán para este trabajo en torno a cinco redes que aglutinan, cada una, la gran mayoría de intereses, propuestas y reivindicaciones de todos

y cada uno de sus miembros. Así, se contará con redes políticas de ciudadanos, sindicatos, empresas privadas, ONGs y organismos internacionales e instituciones públicas.

Cada una de las diferentes redes agrupará, además, un número de intereses en la inclusión (o no inclusión) en la regulación de una serie ejes temáticos seleccionados a partir de un primer análisis de aproximación realizado, en el que se identifican cuatro ejes macro subdivididos en una serie de ocho ítems:

1. Intervención gubernamental:
 - Independencia del Consejo de Comunicación
2. Participación ciudadana:
 - Medios Comunitarios
 - Control ciudadano
3. Democratización:
 - Repartición equitativa de frecuencias
 - Control del monopolio
4. Obligaciones medios de Comunicación:
 - Derechos y obligaciones de periodistas
 - Responsabilidad solidaria
 - Fomento producción nacional, independiente e indígena

Cuadro 1. Redes de actores e intereses políticos representados

REDES DE ACTORES	ACTORES INTEGRANTES - DEBATE LEGISLATIVO	ACTORES INVOLUCRADOS- DEBATE SOCIAL	INTERESES EXPLÍCITOS DE REGULACIÓN	INTERESES EXPLÍCITOS DE NO REGULACIÓN
Ciudadanos	Colectivo Ciudadano por los derechos de la Comunicación, Televisivos Organizados del Ecuador, Colectivo Ciudadano "Con mi propia voz"	Foro Ecuatoriano de la Comunicación (FEC), Coordinadora de Radio Popular Educativa (Corape)	<ul style="list-style-type: none"> - Medios comunitarios - Control del Monopolio - Control Ciudadano - Repartición equitativa de frecuencias - Derechos y obligaciones de periodistas - Independencia del Consejo de Comunicación 	
Sindicatos	Unidad Nacional de Periodistas (UNP), Sociedad de Autores del Ecuador (Sayce), Círculo de Periodistas de la provincia de Zamora, Comité de Emergencia Profesional de Comunicadores Profesionales del Ecuador (COEFCE), Asociación de periodistas taumícos		<ul style="list-style-type: none"> - Control del monopolio - Control ciudadano - Derechos y obligaciones de periodistas - Independencia del Consejo de Comunicación e indígena (Sayce) 	
Empresas privadas	Asociación de canales de TV*, Asociación ecuatoriana de radiodifusión*, Canales regionales del Ecuador*, Asociación de Productores de Cine y TV, Código de Ética Grupo El Comercio, Código de ética de ACTVE, Asociación Ecuatoriana de Agencias de Publicidad, Radio Alegría de Ambato, Concesionario Riobamba, Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (Asetel)	Comité Empresarial Ecuatoriano, Asociación de Editoriales Periódicos	<ul style="list-style-type: none"> - Independencia del Consejo de Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Medios comunitarios - Control del Monopolio - Control Ciudadano - Repartición equitativa de frecuencias - Derechos y obligaciones de periodistas - Responsabilidad ulterior - Fomento de producción nacional, independiente e indígena (AEEP)
ONGs y Organismos Internacionales	Unesco, SIP OEA, Fundamedios, Fundación Ecuatoriana de Salud Respiratoria	Participación Ciudadana (PC), Andina TIC, Ciespal	<ul style="list-style-type: none"> - Independencia del Consejo de Comunicación - Medios comunitarios (Ciespal y Unesco) - Control del Monopolio (Ciespal y Unesco) - Fomento de producción nacional, independiente e indígena (Ciespal) - Repartición equitativa de la frecuencia (Ciespal y Unesco) 	<ul style="list-style-type: none"> - Control del monopolio (SIP, OEA) - Control Ciudadano (SIP) - Responsabilidad ulterior (SIP, OEA) - Derechos y obligaciones de periodistas (SIP, OEA)¹ - Fomento de producción nacional, independiente e indígena (Unesco)
Públicos	Consejo Nacional de Cine (CNCine), Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (Senatel), Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Superintendencia de Telecomunicaciones, Guillermo Navarro (ex presidente de la Comisión de Auditoría de Frecuencias)		<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de producción nacional, independiente e indígena (CNCine) 	

¹ Todos los asignados con * forman parte del Comité Empresarial Ecuatoriano.

² OEA y SIP se pronunciaron en contra de la constitución de códigos de ética.

En torno a la segunda de las cuestiones sustraídas, la selección documental, se puede inducir a que se utilizaron criterios de aplicación totalizadora en busca de una profundización epistémica de los argumentos aportados, así como la consecución de una multiplicidad de voces que no hubiesen sido adscritas con la selección de otros métodos de estudio.

Para sistematizar los resultados, fue analizada la totalidad de los proyectos de ley, además de la Ley Orgánica de Comunicación adscrita en el Registro Oficial, contabilizando a su vez los aportes por parte de la Asamblea Nacional de sendos Debates Legislativos en torno a la propia Ley.

Posteriormente, a fin de incorporar el mayor número de agentes interesados en la elaboración final de la regulación, se hizo una selección de documentos significativos, elaborados desde el año 2008 hasta la aprobación de la Ley (25 de julio de 2013), a partir de criterios que involucraron variables de carácter temporal, temático y regional, en la que se incorporaron a la matriz de análisis pronunciamientos públicos de instituciones, organizaciones, sindicatos y colectivos sociales, así como artículos y documentos de análisis sobre el mismo proceso de elaboración legal, todos los cuales sirvieron de base para el proceso de comprensión e interpretación de la información recolectada.

Analisis temático de las redes de actores

Intervención gubernamental

- Subtema: Independencia del Consejo de Comunicación

La independencia del Consejo de Comunicación, encargado de regular gran parte de las atribuciones acaecidas en ésta Ley, y establecido como cortafuegos frente al poder de decisión ejecutivo-legislativo, podría definirse como un proceso de ida y vuelta del interés conspicuo de todos los colectivos participantes en la elaboración de la Ley. Desde el primer proyecto de ley, la conformación de dicho órgano se establece en el centro del debate legislativo.

En un primer momento, dentro de la primera terna presentada a la Asamblea, el denominado en un principio Consejo Nacional de la

Comunicación e Información, establece una conformación en torno a 8 miembros, de los cuales, su presidente – con voto dirimente –, será designado directamente por el Presidente de la República.

Sin embargo, el primer debate en la Asamblea recibe numerosas propuestas de reforma del Consejo. Así, la asambleísta María Cristina Kronfle denuncia que en la presente conformación, no se tiene en cuenta la equidad de género, además entiende que la configuración del mismo provoca duplicidades entre sus funciones y las de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, la mayor parte de las críticas se centran en la independencia y autonomía fiscal y de acción del propio consejo regulador. Mientras la asambleísta Susana González considera que existe una presencia excesiva del poder ejecutivo en el Consejo y propone que el Ministerio de Educación pase a formar parte únicamente de un órgano consultivo, el diputado Fernando Vélez va un paso más allá y propone que ningún asambleísta pueda ser parte del Nuevo Consejo de Comunicación.

Por su parte, las empresas privadas (ACTVE – Asociación de canales de televisión –, AER, CCREA) señalan en el primer debate que el Consejo no debería poder cambiar los contenidos, ni considerar responsables a los medios de los contenidos publicitarios, sino a los anunciantes. Además, proponen que el Consejo tenga otra configuración en la que no pueda acusar, juzgar o sancionar.

Desde otra perspectiva, el Colectivo Ciudadano por los derechos de la Comunicación presenta la iniciativa de inclusión en la regulación institucional de una Defensoría del Público que centre su atención en la regulación de los contenidos. Desde el sector privado, las organizaciones de propietarios de medios discrepan con las atribuciones punitivas del Consejo, proponiendo una carga de funciones más laxa. Finalmente, desde los organismos internacionales, la Unesco remite un análisis crítico de la nueva legislación en la que, acerca de la conformación del Consejo de Comunicación, si bien reconoce lo destacable de su autonomía y la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, considera que aun así existen mecanismos de independencia insuficientes.

Tras este primer debate en la Asamblea, la conformación del Consejo se rebaja en dos miembros, pasando a 6, sin representaci-

ón directa del presidente – sí de dos delegados de los ministerios –, de entre los cuales se elegirá a su representante.

Posteriormente se retoma la decisión presidencial sobre el Consejo y así, durante el segundo debate legislativo, el tema de la independencia del Consejo vuelve a formar parte central del debate. Tras la victoria en la consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, muchos de los representantes asamblearios consideran que el debate sobre la necesidad y pertinencia del Consejo de Comunicación queda fuera de lugar. Este es el caso del asambleísta Paco Moncayo o de Ruth Hidalgo, representante de Participación Ciudadana quien, no obstante el indiscutible reconocimiento del órgano regulador, sí considera necesaria una mayor independencia del mismo. Para ello, colectivos como el Observatorio de Medios de Comunicación propone su inclusión como miembro permanente del propio Consejo. Y el Colectivo Ciudadano con mi Propia Voz, como medida de aumento de la independencia, propone que los propios ciudadanos sean quienes denuncien al Consejo los contenidos que consideren han vulnerado sus derechos. A su vez, la asambleísta Maruja Jaramillo entiende que para reconocer dicha independencia, son necesarias una serie de medidas que establezcan que: a) en ningún caso el candidato a consejero podrá volverse a presentar una vez haya sido descalificado; b) los miembros nunca podrán ser reelegidos; c) la Secretaría Técnica del Consejo deber ser ocupada por un agente externo, en ningún caso miembro del propio Consejo.

Sin embargo, más allá de su simple conformación, siguen existiendo voces críticas con respecto a la obligatoriedad y las funciones del Consejo. Así, Lourdes Tibán entiende que el Consejo de Regulación no debe ser necesario, al menos no como instancia punitiva. Por su parte, y pese a los resultados del referéndum, los asambleístas de la bancada opositora mantienen que el Consejo sigue ejerciendo demasiado control sobre la Comunicación y los medios en Ecuador, convirtiéndose, en palabras propias, en una “comisaría de medios”. Precisamente para evitar dicha situación, su propuesta se centra en: a) establecer mecanismos de control jurídico del Consejo; b) utilizarlo de manera más consultiva y menos punitiva; c) acrecentar

sus funciones de vigilancia de los organismos e instituciones públicas. Otro de los aspectos que según ellos se debe reconsiderar es la forma de elección de los representantes ciudadanos en el Consejo de Regulación, puesto que consideran que se convertirá en una elección ejecutiva al no expresar claramente la forma en que se seleccionan a estos representantes.

Por tanto, extienden una propuesta propia en la que desaparecerían todos los miembros de organismos públicos y sólo permanecerían como parte del Consejo: dos representantes de los docentes de Comunicación Social, un representante de organizaciones civiles vinculadas con la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, un representante de las comunidades y pueblos indígenas y un representante de la ciudadanía.

Finalmente, la propuesta saliente incluye a dos representantes designados por el Ejecutivo, aunque se endurecen los criterios de entrada, especialmente vinculados a relaciones de parentesco o afinidad con administración o medios.

Tras varios cambios no demasiado significativos en el texto, la Ley registrada establece que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación será presidido por el representante de la Función Ejecutiva, contando con otros cuatro representantes más de diferentes instituciones y organizaciones.

El poder de intromisión ejecutiva se intenta desde un principio paliar mediante la constitución de un organismo consultivo no vinculante que en un principio cuenta con representantes exclusivamente de los medios y que finalmente evoluciona en un consejo conformado por personas del mundo laboral, sindical, académico y ciudadano.

En los documentos previos a la publicación de la Ley y acerca del tema de control estatal de los medios, aparecen tres figuras institucionales nuevas. La primera corresponde al Consejo Editorial de los Medios Públicos que se encarga de fijar la línea editorial de los medios bajo la visión del “buen vivir”, vigilar que los editoriales y los mensajes comunicacionales tengan una elevada calidad y mantengan fielmente su identidad ciudadana e institucional, elaborar el código deontológico o manual de estilo, buscar, revisar y jerarquizar la in-

formación, proponer la inclusión de coberturas especiales y temas relevantes, decidir la no publicación de contenidos que violen los principios deontológicos, decidir la no publicación de contenidos sesgados por tendencias partidistas o político-electorales y evaluar anualmente el cumplimiento de lo planificado en materia editorial. De estas funciones más adelante desaparecerá la posibilidad de decidir sobre la no publicación de ciertos contenidos.

También se crea la Superintendencia de la Comunicación y la Información, SIC, cuyas funciones serán: fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre los derechos de la Comunicación; atender, investigar y resolver las denuncias o reclamos formulados por las personas naturales o jurídicas, a través de sus representantes, en materia de derechos de la Comunicación; requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la Comunicación, información sobre sí mismos que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones; aplicar las sanciones establecidas en el marco de esta Ley y de la regulación que emita la autoridad reguladora. Esta superintendencia se presenta como un instrumento de control ciudadano, y sin embargo, una de las críticas opositoras es que las personas “elegibles” como superintendentes sólo pueden ser postuladas por el presidente de la república.

Obligaciones de los medios

- Subtema: Derechos y obligaciones de los periodistas

Sin lugar a duda uno de los temas que más amplió el debate es el que tiene que ver con el trabajo de los periodistas. Su profesionalización es uno de los aspectos que más ha cambiado a lo largo de los proyectos. En estas discusiones los colectivos ciudadanos, los sindicatos y el sector público fueron los grupos de interés que estuvieron más presentes.

En el primer proyecto se plantea que son comunicadores sociales aquellos que poseen títulos que así lo certifican y que los comunicadores comunitarios no tienen por qué tener estas certificaciones. El siguiente proyecto, sin embargo, matiza que las empresas o medios para los que trabajan dichos periodistas deben

poner al alcance de sus trabajadores todas las herramientas necesarias para que éstos puedan alcanzar dicha certificación. A partir de ahí se determinará qué trabajos sólo pueden ser desempeñados por comunicadores profesionales. En medios escritos: editor general, jefe de información, jefe de redacción, redactor, editor, corresponsal o equivalentes. En medios audiovisuales: director, subdirector, productor de noticias, redactores o equivalentes. En radio: director, redactores o equivalentes. Y sólo en el caso de los medios comunitarios, el Estado ha de promover la capacitación de las personas que trabajen en este tipo de medios. Posteriormente, y ahondando más en las excepciones, se dice que “las actividades periodísticas o de Comunicación social de carácter permanente, independientemente del cargo o nivel de las mismas, deberán ser desempeñadas por profesionales en periodismo o Comunicación, con excepción de los editorialistas y columnistas de opinión y los redactores o columnistas de secciones especializadas en ciencias, artes, letras y religión. Las personas que realicen programas o actividades periodísticas en las lenguas de las nacionalidades y pueblos indígenas, no están sujetas a las obligaciones establecidas”. Este ítem permanecerá así hasta que se promulga la Ley.

En cuanto a los derechos y deberes de los comunicadores se defiende a lo largo de la formación de la Ley su derecho a la objeción de conciencia, protección de fuentes y derecho al secreto profesional. Sólo en el primer proyecto se dice claramente que aquellos medios que incurran en hasta tres objeciones serán sancionados, aunque más adelante este elemento de sanción desaparece.

- Subtema: Responsabilidad solidaria

A lo largo de los proyectos de ley se observa una inicial intención de castigo a los medios y sus dueños por posibles agravios contra las personas víctimas de su información. Sin embargo, dicha intención va desapareciendo conforme avanzan los debates y los proyectos de ley.

Por ejemplo en el caso de la responsabilidad solidaria – el pago de indemnizaciones a los eventuales afectados – hay un cambio importante en los proyectos previos a la Ley: en el primero de

ellos se señala que la responsabilidad solidaria (indemnizaciones y compensaciones de carácter civil) recae sobre “el medio de Comunicación, sus propietarios, accionistas, directivos y representantes legales”, como fue planteado por los asambleístas Betty Carrillo, María Augusta Calle, Ángel Vilema, Rolando Pachana y Mauro Andino. En el siguiente proyecto dichas responsabilidades recaen únicamente sobre el medio de Comunicación librando a los dueños o accionistas de indemnizaciones o multas de carácter civil, tal y como lo habían propuesto los asambleístas de la oposición César Montúfar, Jimmy Pinoargote y Fausto Cobo, consiguiendo introducir este cambio en la Ley registrada.

- Subtema: Fomento de la producción nacional e indígena

El fomento de la producción nacional, especialmente explícita en la producción nacional independiente y la producción indígena e intercultural, es otro de los elementos presentes durante todo el debate legislativo. Pese a los intereses encontrados de colectivos ciudadanos y públicos – defensores de la protección mediante el establecimiento de cuotas – por un lado, y el sector representante de las empresas privadas – defensor de un libremercado extremo y contrario a su inclusión en la Ley – por el otro, todo lo relativo a este punto apenas fue sometido a pequeñas reestructuraciones en la definición de las cuotas u obligaciones de los medios componentes del sistema de Comunicación ecuatoriano con este tipo de producciones.

Sin embargo, caben ciertas acotaciones. En un primer momento, el fomento de la producción nacional empieza a reglarse mediante el establecimiento de cuotas de emisión del 40% de la programación diaria de los contenidos televisivos en cadenas nacionales a contenidos de producción nacional, reservando el 10% para producciones de carácter independiente, las cuales quedan establecidas bajo criterios de ausencia de parentesco, afiliación, trabajo o propiedad (6% de capital social) con los medios de Comunicación que reciben dicha obra.

Ya durante el primer debate legislativo, el Consejo Nacional de Cine, CNCine, con el apoyo explícito de varios asambleístas, pretende la inclusión de medidas de protección por cuotas en la

que se establezca la obligatoriedad a los canales de televisión de adquirir 100 horas anuales para ser programadas en horario “estelar” de producción nacional independiente, financiadas con el 2% de las ventas netas de dichas televisiones. Precisamente a este respecto objeta la Unesco en su informe sobre el primer proyecto de ley, según el cual es necesario analizar detenidamente cuál deberá ser el mínimo adecuado y suficiente para ese fomento de la producción, y la necesidad de ser segregado por cuestiones de posibilidades de sustentación del medio, tipo de medio (público, privado o comunitario), servicio ofrecido (televisión, radio, prensa) y alcance (nacional o local). Por el contrario, Ciespal propone promover la diversidad y las identidades con al menos 50% de producción propia en radio y TV abierta; y al menos 30% de la música emitida nacional así como la reserva de espacios para la producción nacional independiente.

Finalmente, el CNCine propone la creación de un Fondo de Fomento del Audiovisual Independiente y de la Televisión Cultural y Educativa, que se financiaría con contribuciones provenientes del 10% del precio de las entradas de cine, el 10% de la facturación derivada de las descargas de audiovisuales en celulares y el 2% de la facturación de las televisiones por suscripción. Aunque esta medida no tendrá lugar en la redacción final, si ayudará a la inclusión de nuevas formas de protección durante el segundo debate legislativo.

Por otra parte, la Sociedad de Autores de Ecuador, Sayce, propone que se incluya también a la producción musical dentro de la protección y fomento legales, estableciendo en radios que al menos el 50% de la música emitida esté producida, compuesta o ejecutada en Ecuador. Sin embargo, este requisito finalmente quedará adscrito tan solo a las emisoras de carácter musical.

Posteriormente, en el segundo debate del proyecto, se incluye una medida de protección más, a través de la obligación a las cadenas de televisión de adquisición de los derechos de dos largometrajes nacionales, destinando el 2% (5% en caso de medios con coberturas de más de 500.000 personas) de su facturación bruta anual.

En el caso de la producción indígena, sin embargo, el proceso de establecimiento de medidas concretas para su fomento y desarrollo ha sido más largo y sinuoso.

Si bien es cierto que desde un principio, aparecen en el documento legal artículos de amplia redacción que apoyan y procuran la promoción de los derechos humanos y de los valores culturales de todos los colectivos, comunidades y pueblos, no es hasta el proyecto presentado en abril de 2012 que este soporte se concreta, estableciendo el deber para todos los medios del sistema audiovisual de difundir, bajo petición directa de los productores, hasta un 5% de la programación de contenidos producidos y difundidos por los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, posponiendo – a través del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación – el establecimiento de los mecanismos y la reglamentación para su cumplimiento.

Participación ciudadana

- Subtema: Medios comunitarios

El grupo de los colectivos ciudadanos que está conformado por diversas asociaciones ciudadanas (Foro Ecuatoriano de la Comunicación, FEC y la Coordinadora de Radio Popular Educativa, CRPE) y Ciespal se interesan por incluir en el debate el tema de los medios comunitarios. En todos los proyectos se procura una definición exhaustiva de los mismos que tiene pocas variaciones conforme se va avanzando en el debate.

En las primeras fases de discusión del proyecto de ley los medios comunitarios están encaminados a la diversidad cultural e identidad de las comunidades y sobre todo a propiciar el “buen vivir”. Éstos han de ser espacios prevalentes que den cabida a las producciones nacionales y producciones nacionales independientes.

Más adelante, se muestra un especial interés por redefinir las formas de financiación de los medios comunitarios y así se fija que para garantizar su libertad, ningún actor privado puede financiarlos

³ En este aspecto coincide con los assembleístas de la oposición que lo comparaban con una “comisaría de medios”.

en más de un 25%. Sumado a esto se señala que desde el gobierno se recibirán líneas de crédito, asistencia técnica y capacitación, entre otras herramientas. Este aspecto será mejor definido en los últimos proyectos y en el texto registrado incluyendo, finalmente, exenciones de impuestos para importación de equipos en medios comunitarios.

Para garantizar la productividad de este sector, se plantea que las entidades estatales en sus diversos medios de Comunicación contraten a los medios comunitarios para la realización y producción de contenidos lo cual supone una forma segura de obtención de ingresos.

- Subtema: Control ciudadano

Otro de los objetivos de las asociaciones ciudadanas y de Ciespal es poder llevar a cabo un control de los medios a través de las plataformas, organismos u observatorios dedicados a establecer evaluaciones desde la ciudadanía. Así, a lo largo de todo el proceso de la Ley, se establece el derecho de las personas a organizarse en veedurías y observatorios de medios ciudadanos. Se crea un Consejo de Comunicación e Información y se incluye, además de los representantes de distintos ministerios, a tres representantes ciudadanos. También se crea un Comité Consultivo en el que los representantes de los medios comunitarios pueden emitir criterios, que sin embargo no son vinculantes.

Durante el segundo debate en la asamblea, algunos de los grupos más activos en este ítem son las asociaciones ciudadanas. Grupos como “Colectivo Ciudadano mi propia voz” proponen que los ciudadanos tengan derecho a establecer los ejes temáticos de los medios de Comunicación públicos privados y comunitarios. Así, la construcción de un consejo ciudadano establecería los mecanismos necesarios de participación y espacios que sean abiertos para la exposición de estos temas propuestos desde la ciudadanía.

En un tono más general, Ruth Hidalgo, directora de Participación Ciudadana, señala que es preciso un amplio debate sobre el Consejo de Regulación en el que se establezcan sus rasgos de independencia y los criterios de responsabilidad ulterior, así como las funciones concretas del organismo. Considera que es

fundamental que este consejo tenga la suficiente independencia que le permita no estar cooptado por los gobiernos de turno o la mayoría coyuntural del momento. Desde su perspectiva la propuesta que se discute sobre el Consejo de Comunicación e Información hace que éste se convierta en una pesada máquina burocrática, presente en todo el territorio, provista de un amplio margen punitivo, bajo el mando del ejecutivo. Los problemas de este Consejo, tal y como está siendo propuesto son, en primer lugar, su dudosa independencia³; en segundo lugar, el ámbito de competencia, puesto que resulta problemático el establecimiento de delegaciones provinciales que genera una ampliación burocrática innecesaria; y, finalmente, la posibilidad de que establecer constantes sanciones administrativas pueda derivar en un sistema de autocensura llevado a cabo por los mismos medios.

Democratización

- Subtema: Repartición equitativa de la frecuencia

El acceso igualitario, tal como establece la Constitución ecuatoriana de 2008, al uso de frecuencias del espectro ha sido otro de las características más tardías en cuanto a su aparición en el proceso legal. El arduo encuentro de pareceres entre colectivos ciudadanos, sindicatos y sector público frente a la defensa del *free flow* argüida por los empresarios hizo que la inclusión de dicho punto se retrasara en el tiempo.

Durante los tres primeros años de debate legislativo, la cuestión del reparto de las frecuencias no aparecía como una de las características a regular del espectro radioeléctrico, a pesar de contar con el reconocimiento explícito de la Asamblea, previo a los primeros debates y durante el establecimiento de construcción de la Ley, de la titularidad pública y del usufructo del mismo. Si bien durante ambos debates, asambleístas como María Paula Romo o Marco Murillo hacen mención explícita a la necesidad de regular los mecanismos de adquisición de frecuencias y aclarar el alcance de la concentración de las mismas en base a la equidad de derechos de acceso ciudadano, no se establecen propuestas ni medidas concretas.

Sin embargo, en el proyecto de ley presentado el 4 de febrero de 2012, la repartición equitativa de las frecuencias se explicita de forma que ya no variará hasta la aprobación y el registro final de la Ley. Las frecuencias de radio y de televisión abierta, por tanto, se distribuirán equitativamente de la siguiente manera:

- 33% reservadas para la operación de medios públicos, otorgadas mediante concesión directa
 - 33% para la operación de medios privados, mediante concurso público, abierto y transparente
 - 34% para la operación de medios comunitarios, con prioridad en su concesión, mediante concurso público, abierto y transparente.
- Subtema: Control del monopolio

En los proyectos de ley evaluados, las menciones al control del monopolio son constantes y éste es un tema que no varía mucho a lo largo de la formación del proyecto; desde el principio se prohíbe la formación de monopolios mediáticos, una posición ampliamente compartida por organismos como Ciespal y Unesco. En caso de que se incurra en este tipo de actividad es posible que los medios de los que dependen tales monopolios sean cerrados. Se establece que la barrera sea de máximo un título por habitante.

Además de todo esto se prohíbe que las entidades financieras sean dueñas de los medios de Comunicación. Durante el segundo debate hay un amplio desarrollo de este tema propuesto por los asambleístas de la oposición, para los que prohibir a las personas vinculadas a las instituciones financieras el trabajar también en el ámbito de la Comunicación afecta a los principios de las garantías constitucionales, ya que esas personas naturales no podrían ejercer un derecho que les corresponde a todos los ciudadanos. También señalan que hay una discriminación por parentesco ya que al ser familiar en cuarto grado de alguien vinculado a una entidad financiera tampoco se podría ejercer un trabajo vinculado a la gestión de medios de Comunicación. Las prerrogativas de este grupo están apoyadas por la OEA y la SIP, que a través de sus pronunciamientos públicos reivindican unos medios de carácter liberal.

Frente a éstos asambleístas se posicionan Rolando Pachana, María Augusta Calle, Betty Carrillo, Maruja Jaramillo y Ángel Vilema, quienes defienden en el mismo debate y con una serie de propuestas articuladas las prohibiciones para que los accionistas de una empresa privada de Comunicación y sus familiares estén a su vez suscritos a compañías financieras.

Como medida antimonopolio, en los últimos proyectos queda establecido que aquellos que incurran en concentración de medios serán castigados con la terminación de su concesión de frecuencia. En el caso de las limitaciones al sector financiero, las medidas finales se remiten simplemente al artículo 312 de la Constitución, por el que se prohíbe a las entidades financieras participar en empresas ajenas a su sector.

Conclusiones

En este artículo se ha hecho una revisión de la formación de la Ley de Comunicación en Ecuador, haciendo especial énfasis en cuáles han sido los movimientos de los actores de la Ley en torno a una serie de temas centrales que determinan el cariz que la misma va a tener. En este sentido se recopiló no sólo información proveniente de los debates sino que además se hizo un repaso de la producción intelectual que tuvo lugar durante este periodo. A raíz de esta investigación se pueden esbozar una serie de conclusiones que derivan en el resultado de la intervención de los distintos actores en la evolución de la política.

Si bien la iniciativa del gobierno ecuatoriano para la Ley de Comunicación generó muchas expectativas para los grupos que solicitaban un mayor control a las entidades privadas que participaban en los medios de Comunicación, conforme el debate fue avanzado, gran parte de las iniciales intenciones se fueron diluyendo, al pasar por una prolongada negociación en la que los actores de la política pública fueron acercando posiciones, fundamentalmente en los temas que se verán a continuación.

En primer lugar, en el desarrollo inicial de la Ley se planteó como medida fundamental que las entidades financieras y los

participantes en las mismas (así como sus familias) estuvieran al margen de los medios de Comunicación. Sin embargo, la forma en que se plasmó esta prerrogativa en la Ley dista de ejercer un control a este tipo de organizaciones y se centra en una regulación mucho más laxa, apelando un artículo constitucional – el Artículo 312 – que define de manera menos normativa los mecanismos de control en este aspecto. En este sentido se puede decir que, si bien se llegó a un mayor control a los grupos financieros y su participación en medios de Comunicación, el proceso de negociación de los grupos de interés produjo un acercamiento propio de una red de actores en el que los iniciales condicionamientos se fueron haciendo menos restrictivos para el sector financiero.

En cuanto a los mecanismos de independencia y control gubernamental, muchas de las quejas acerca de su parcialidad y dependencia del ejecutivo no cristalizaron en la creación de organismos sin participación de actores gubernamentales, razón por la cual se puede inferir que el grupo de interés vinculado al actual gobierno fue el que mayor beneficio obtuvo, en detrimento de los grupos ciudadanos que abogaban por mayor independencia en este punto. El hecho de que haya una vinculación entre el gobierno de turno y los mecanismos de control repercute negativamente en su autonomía frente al devenir político, en cuya alternancia se podrían desarticular las medidas de ampliación del sector público, fomento de la pluralidad de voces y apoyo a la participación ciudadana.

Por otra parte, ciertos aspectos, centrales en muchos casos en el seguimiento del debate, permanecieron intactos en el registro final a pesar de la oposición de algunas de las redes políticas participantes (empresas privadas y algunas organizaciones internacionales como la OEA y la SIP). Así, se mantuvieron medidas en cuanto a la repartición equitativa de frecuencias, el fomento de la producción indígena, nacional e independiente, los mecanismos de control ciudadano o la conformación del Consejo de Comunicación.

Finalmente, uno de los aspectos que introduce esta nueva Ley es el Estatuto del Periodista, que corresponde a una normativa específica para este campo profesional. Por medio de esta

normativa no sólo se establecen los deberes sino que también se reivindican los derechos de los periodistas, la introducción de este cambio significa un avance de los actores sindicales vinculados al proceso de la Ley, frente las posiciones adversas de las empresas privadas de medios de Comunicación. Si bien esta normativa final se opone a las tesis defendidas por las redes de privadas, el tema de la cláusula de conciencia que se empieza proponiendo como una sanción directa contra los empresarios, termina sin ser esa medida punitiva que inicialmente se había planteado.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la formación de la política tuvo un dilatado desarrollo debido en parte a la multiplicidad (y diversidad) de actores implicados en su formación.

Después de cuatro años de negociaciones, los grupos de interés que esgrimían enormes diferencias para el acuerdo, llegaron a un acercamiento de posiciones. Ello no sólo significó la pérdida de aquellas características que implicaban un mayor control a las empresas privadas y una mejora en los mecanismos de acceso y control ciudadano de la Comunicación, aspectos generadores de gran polémica tanto a nivel interno de la negociación como a nivel externo, sino que además produjo un estancamiento del inicial proyecto democratizador de los medios de Comunicación.

La política que se desarrolló en el país a través de la negociación de las distintas redes de actores terminó reduciéndose a dos tipos de medidas; por un lado a la ampliación del sector público y comunitario, en un intento de contener las prerrogativas de los colectivos ciudadanos y, por otro lado, a la tendencia a una regulación voluntariamente imprecisa de aquellos aspectos que resultaron más “polémicos”, específicamente referidos a la ausencia de regulación en torno a las responsabilidades ulteriores del sector privado, lo cual le sigue permitiendo mantener una posición privilegiada frente a otros sectores.

Otra de las cuestiones que se fue perdiendo a la largo del proceso fue la independencia de los organismos de control de los medios, que en su redacción final incluyen amplias competencias asumidas por miembros del ejecutivo nacional. Por otra parte, la creación de mecanismos de control ciudadano no cristalizó en un

mayor nivel de contrapeso político dadas sus características no vinculantes en sus pronunciamientos.

Si bien es cierto que con el desarrollo de esta Ley se lograron (in)ciertos avances en la mejora de las condiciones de acceso igualitario a los medios de Comunicación, la apuesta del gobierno de Correa refleja la tendencia de los gobiernos progresistas latinoamericanos¹ con sus recientes reformas del sector de la Comunicación. Por un lado la idea de ampliación y fomento de los sectores público y comunitario, con un amplio control gubernamental, lo que Bisbal (2006) definiría como el *Estado Comunicador* y, por otro lado, una tendencia reguladora del sector privado de carácter superficial, evitando entrar en los aspectos más importantes para reformar y democratizar los medios en América Latina.

Referencias

ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN (coord.). **Artículo XIII. Informe sobre Regulación de Medios en Latinoamérica**. Montevideo: Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2013.

AMARC. **Las mordazas invisibles**. Buenos Aires: AMARC-ALC, 2009.

BISBAL, M. El Estado-Comunicador y su especificidad. Diagnóstico inacabado y estrategias. **Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación**, Caracas, n. 134, p. 60-73, 2006.

BÖRZEL, T. A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance. **European Integration Online Papers**, Vienna, v. 1, n. 16, 1997.

JURADO, R. La constitución política del Ecuador da lineamientos para la ley de medios. In: ERBOL (Coord.) **Comunicación: una ley humana**. La Paz: ERBOL, 2010.

PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública**. México: FLACSO, 2007.

RHODES, R. A. W. **Beyond Westminster and Whitehall**. London: Unwin Hyman, 1988.

¹ Venezuela, 2000 y 2004; Argentina, 2009; Bolivia, 2011.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach** (Theoretical lenses on public policy). Boulder: Westview Press, 1993.

SCHARPE, F. Positive and negative koordination. In: HÉRITIER, A. (Ed.). **Policy-analyse: kritikund neuorientierung**. Opladen: WestdeutscherVerlag, 1993.

ZURBRIGGEN, C. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. **Argumentos**, v. 24, n. 66, p. 181-208, jan/jun 2011.

Juan Ramos

Tem uma licenciatura em Ciências da Comunicação e um mestrado em Estudos Latino-Americanos da Universidade de Salamanca. Professor y pesquisador desta universidade, e de diferentes universidades da América Latina, e com diversas publicações sobre o setor de Comunicação da região, está desenvolvendo a sua tese de doutorado sobre a estrutura, as redes de convergência e as políticas públicas de mídias comunitárias da Bolívia.

Ava Gómez

Tem licenciatura em Sociologia e Comunicação audiovisual e fez o seu mestrado em Estudos Latino-Americanos, na Universidade de Salamanca. Professora e pesquisadora nesta universidade e diferentes universidades na Colômbia, atualmente desenvolve a sua pesquisa sobre as políticas públicas da comunicação na América Latina como estudante de doutorado do “Estado de Direito e governança global”, da Universidade de Salamanca.

Recebido: 08.11.2013

Aceito: 15.02.2014