

# Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador\*

## *Democratization and De-democratization Paths in Ecuador's Communications*

Isabel Ramos

Profesora investigadora de FLACSO, sede Ecuador.

Correo electrónico: iramos@flacso.edu.ec

Fecha de recepción: diciembre 2012

Fecha de aceptación: marzo 2013

### Resumen

Partiendo de la constatación de que las políticas desarrolladas históricamente por los gobiernos ecuatorianos han generado las condiciones legales y materiales para una situación de acentuada desdemocratización de la comunicación en el país, este artículo analiza el “activismo estatal” emprendido por el gobierno de Rafael Correa frente a los medios masivos. En lugar de presuponer que este activismo, instrumentado por un régimen político de características populistas, conduce necesariamente a la democratización de la comunicación mediatizada, se da cuenta de los avances realizados y se alerta sobre las acciones gubernamentales que han resultado desdemocratizadoras.

*Descriptores:* activismo estatal, democratización medios de comunicación, gobierno de Rafael Correa, Ecuador.

### Abstract

Starting from the fact that politics in Ecuador have historically generated the legal and material conditions necessary for an accentuated de-democratization of communications in this country, this article analyzes the “state activism” carried out by Rafael Correa’s administration regarding mass media. Instead of assuming that this activism –which is implemented by a political regime with populist qualities– necessarily leads to democratization of media communications, this article recognizes its accomplishments and takes caution on governmental actions that have resulted in a loss of democratic exercise.

*Keywords:* state activism, public media, Rafael Correa administration, Ecuador.

\* Las ideas que se exponen en este artículo son producto de las colaboraciones y discusiones sostenidas desde el año 2008 con Mauro Cerbino, en el marco de la línea de investigación sobre medios y política que desarrollamos en el Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO-Ecuador. Estoy siempre en deuda con sus aportes y comentarios.

## Introducción

El presente trabajo pretende comprender los alcances y las limitaciones, en términos de democratización de la comunicación, que se han registrado durante el actual período de gobierno en Ecuador, en el marco de un proyecto político que reposiciona al Estado como planificador, rector de la economía nacional y regulador de procesos y actividades que, en casi tres décadas de neoliberalismo, habían quedado librados a los vaivenes del mercado.

De la mano de este “retorno del Estado” han emergido una serie de fenómenos concomitantes en el espacio de la comunicación masiva. En primer término, se ha desarrollado un fuerte “activismo estatal” (Fiss, 1997) a través del cual el gobierno de Correa ha producido transformaciones de importancia en el funcionamiento de los medios y en las relaciones de estos con sus audiencias<sup>1</sup>. Se ha registrado, asimismo, el surgimiento de un accionar público y notorio de las empresas mediáticas más importantes del país, lanzadas a la arena política como actores de oposición.

La creación, por iniciativa gubernamental, de medios de gestión estatal y el intento –hasta ahora fracasado luego de tres años de debates y negociaciones– de sancionar una nueva ley de comunicación son muestras de una dinámica social de enormes tensiones, marcada a fuego por los grandes intereses económicos y políticos que –de maneras cada vez más perceptibles e imperiosas– defienden las empresas mediáticas.

Las similitudes existentes entre las acciones emprendidas por el gobierno ecuatoriano y aquellas que empezaron a desarrollarse en años recientes en otros países latinoamericanos, como Venezuela, Bolivia y Argentina –cuyo detalle, por desgracia, no estamos en posibilidades de relevar adecuadamente en este trabajo<sup>2</sup>– abren un interesante espacio para argumentar que el “activismo estatal” en materia de comunicación y medios masivos sería un rasgo distintivo de ciertos regímenes políticos latinoamericanos que han recibido la denominación de “populistas” (Laclau, 2006), “neopopulistas” (Follari, 2010) o “populistas radicales” (Parisi, 2012).

Mencionaremos algunas características de estos regímenes que resultan relevantes para la presente reflexión, las mismas que han sido destacadas por Ernesto Laclau en términos de “ruptura” con el orden político preexistente, debido al agotamiento, la pérdida de eficacia y la deslegitimación de los espacios y los medios institucionales para la reivindicación de las demandas sociales.

1 No es nuestro propósito problematizar aquí sobre los conceptos de “audiencias” y “públicos” que se ofrecen desde las múltiples y diversas tradiciones teóricas de los estudios de la Comunicación. Nos limitaremos a utilizarlos para aludir a los destinatarios, reales o potenciales, de los productos informativos, ficcionales, de entretenimiento, etc., que difunden los medios de masas.

2 Pensemos, como ejemplos importantes, en los esfuerzos realizados por los gobiernos argentino, boliviano y ecuatoriano por sancionar y poner en vigencia nuevos marcos legales para la regulación de las actividades de las empresas mediáticas; en la importancia que han adquirido, tanto en el discurso de los gobernantes como en las nuevas políticas comunicacionales, los medios denominados “comunitarios”, “populares” o “alternativos”; y en el apoyo con que cuentan actualmente los medios públicos en los mencionados países.

La ruptura populista ocurre cuando tiene lugar una dicotomización del espacio social por la cual los actores se ven a sí mismos como partícipes de uno u otro de dos campos enfrentados. Implica la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder (Laclau, 2006: 56)

Las vehementes interpelaciones que realiza el Presidente a las empresas mediáticas –que han sido fuertemente cuestionadas por el amplio arco de la oposición política– se apoyan, a nuestro entender, en la identificación de un conjunto de demandas de las audiencias, que se han mantenido insatisfechas por largo tiempo. Este es el telón de fondo del “episodio contencioso” (Mc Adam, Tilly y Tarrow, 2005) que enfrenta, desde una lógica dicotómica y polarizada, a las empresas mediáticas privadas y al gobierno de Rafael Correa. Por ello, nuestro abordaje tiene como punto de partida las reflexiones de Charles Tilly sobre la importancia del conflicto y la reivindicación pública de demandas en la construcción de sociedades democráticas. Para el autor, “la democratización [...] no es una única cosa, sino el resultado contingente de la interacción entre un cierto número de reivindicaciones y contrarrevindicaciones” (McAdam, Tilly y Tarrow, 2005: 298).

En lugar de presuponer que el activismo estatal instrumentado por un gobierno de características populistas ha conducido necesariamente a la democratización de la comunicación mediatizada, nos proponemos mirar críticamente sus contribuciones a la igualdad, a la amplitud de la participación y a la protección de los ciudadanos comunes frente a las posibles arbitrariedades y abusos de actores –públicos y privados, estatales y no estatales– en la toma de decisiones que tienen que ver con el uso de los espacios mediáticos y la pertinencia, calidad y diversidad de los productos comunicacionales que circulan en ellos.

## Algunas anotaciones conceptuales

Las definiciones procedimentales de democracia hacen hincapié en una serie de condiciones necesarias –o al menos suficientes– que posibilitarían la emergencia y el sostenimiento de regímenes gubernamentales de este tipo. Autores clásicos de la ciencia política como Robert Dahl (2007) destacan, en este sentido, la importancia de cuestiones como la alternancia en el ejercicio de cargos electivos, el funcionamiento de unas instituciones que hagan posible el ejercicio de elecciones libres, periódicas y transparentes, la presencia de mecanismos efectivos de control social y, sobre todo, la existencia de un grado “adecuado” de libertades fundamentales como las de reunión, asociación y expresión.

Este análisis, sin embargo, tomará como punto de partida la constatación efectuada por Charles Tilly (2007), a partir de estudios históricos en sociedades europeas y

latinoamericanas, de que existen relaciones de causalidad intrínseca entre contienda política y democratización. Recordemos que, para el autor, “contienda política” es toda interacción episódica o lucha colectiva entre protagonistas de reivindicaciones que tienen lugar en espacios públicos y que pretenden interpelar a otros actores políticos, incluido el gobierno (McAdam, Tilly y Tarrow, 2005: 5; Tilly, 2007: 7).

La democracia, para Tilly, no sería, entonces, producto de unas determinadas condiciones culturales o institucionales, existentes o no, en una determinada sociedad, sino el resultado de la lucha reivindicativa, independientemente de la voluntad de los actores que la protagonizan. Es por ello que nos invita a considerar a la democratización no como un “estado” sino como un “proceso” que supone

[...] el aumento de la amplitud y la igualdad en las relaciones entre los agentes del gobierno y los miembros de la población súbdita de dicho gobierno; de la consulta vinculante a la población súbdita del gobierno respecto al personal, los recursos y las políticas del gobierno; y de la protección de esa misma población (especialmente de las minorías presentes en su seno) frente a actuaciones arbitrarias de los agentes del gobierno (Tilly, 2007: 13).

70

Así mismo, las transformaciones en las relaciones entre agentes del gobierno y ciudadanos que tiendan a incrementar la desigualdad y desprotección de éstos frente a aquellos son consideradas, desde esta perspectiva, como “desdemocratizadoras”.

Según Tilly (2007: 19), la contienda política puede contribuir a la formación de alianzas y coaliciones entre actores políticos reconocidos, miembros de sectores dirigentes y ciudadanos excluidos del poder, aumentando de este modo en número, en intensidad y en amplitud, la “participación en la política pública”; es decir, en las interacciones entre actores políticos constituidos. Puede, en ese mismo sentido, fortalecer liderazgos de base y promover la formación de nuevas organizaciones y colectivos que se incorporen a ella como protagonistas relevantes.

Por otra parte, las reivindicaciones colectivas pueden contribuir a la disminución e, incluso, a la disolución de controles gubernamentales, políticas sociales, normativas o leyes que sustentan y legitiman la “desigualdad” existente entre clases y categorías sociales. Asimismo, puede promover la igualdad social y política, facilitando el acceso a bienes y servicios por parte de los sectores postergados.

Finalmente, la acción colectiva contenciosa puede incorporar “redes de confianza” a la política pública. Según Tilly, estas redes de relaciones familiares, lingüísticas, religiosas y comerciales, que proporcionan ayuda mutua y protección a sus miembros, entre otros beneficios, se han mantenido históricamente aisladas de las leyes y la acción de los gobiernos (Tilly, 2007: 20). Este aislamiento e invisibilidad ha convertido a las redes de confianza en espacios de poder discrecional, basado en vínculos personalistas. El autor considera que mecanismos como la visibilización de estas redes, su

incorporación al sistema político y la ruptura o el debilitamiento de los vínculos que conectan asimétricamente a sus integrantes crean cadenas públicas de compromiso y exigibilidad que protegen a los más débiles y ponen límites a la acción de los poderosos. Es decir, aportan a la democratización.

A partir de estas reflexiones, aspiramos a analizar aquí de qué maneras las acciones instrumentadas desde el Gobierno ecuatoriano han favorecido la democratización o la desdemocratización de la comunicación en el país. En este sentido, conviene detenernos en el concepto de “activismo estatal”, propuesto por el jurista estadounidense Owen Fiss en sus trabajos sobre legislación de la comunicación. Lejos de las visiones liberales dominantes sobre la neutralidad del Estado, este autor demanda su involucramiento activo y positivo en la creación de condiciones sociales y económicas para el ejercicio democrático:

Lo que la democracia exalta no es solamente que las decisiones sean públicas, sino que las decisiones sean tomadas bajo condiciones de plena información y de adecuada reflexión. El que Estado [sic.] promueva ese tipo de decisiones es algo que no debemos objetar sino aplaudir (Fiss, 1996: 26).

Según Fiss (1997; 1996; 2008), el activismo estatal debe posibilitar, por una parte, el acceso igualitario de todos los ciudadanos a los medios de comunicación y, por el otro, debe preservar la pluralidad y la calidad del debate sobre temas de interés y relevancia pública, procurando el reconocimiento y la visibilización del mayor número y variedad posible de posiciones y opiniones. El activismo estatal en materia de comunicación mediatizada puede hacerse efectivo de varias maneras.

Por un lado, recurriendo al *poder de policía*, es decir, regulando, y por el otro, a través del *poder distributivo*, es decir, subsidiando [...]. Con todo, se puede decir que las intervenciones del Estado pueden tener por objeto tres cuestiones concretas: a) La reglamentación de la programación en radio y TV; b) La regulación de la estructura de propiedad; c) La asignación de recursos para los grupos desaventajados, con menores capacidades y recursos expresivos (Rodríguez, 2008: 6, cursivas en el original).

Uno de los énfasis del presente trabajo es, precisamente, la caracterización del activismo estatal desarrollado por el actual Gobierno ecuatoriano en materia de “comunicación mediatizada” (Sel, 2009; 2010; Rodríguez Oliva, 2010)<sup>3</sup>.

3 Estos autores coinciden con Schulz (2004) en el sentido de que la “mediatización” es un proceso que incluye a la comunicación mediática, pero que la excede, puesto que da cuenta de una lógica de reproducción que incide en diversos ámbitos de la acción social.

## El Estado ecuatoriano y la desdemocratización de la comunicación

Hasta la asunción de Rafael Correa a la Presidencia de la República, las asimetrías en el acceso al espacio mediático y en la producción de contenidos para la circulación masiva, que reflejan las profundas desigualdades de la sociedad ecuatoriana, fueron favorecidas por vías normativas y legales. Una aproximación a las leyes existentes en el país en materia de prensa, radio y televisión indica con mucha claridad que las empresas mediáticas han sido fuertemente respaldadas e, incluso, subsidiadas por los sucesivos gobiernos democráticos y dictatoriales, sin distinción de tendencia ideológica. La legislación y las políticas comunicacionales desarrolladas y mantenidas por gobiernos de distinto signo han supuesto, como dice Tilly, “la inscripción de desigualdades sociales en la vida pública” (2007: 14), puesto que han consagrado el privilegio económico y enunciativo de las empresas privadas, por sobre los derechos de los periodistas y las audiencias.

Revisemos los beneficios legalmente establecidos que ha supuesto la recepción, directa o indirecta, de recursos públicos por parte de los medios privados. La prensa, inicialmente, y luego la radio y la televisión fueron reconocidas por el Estado ecuatoriano como actividades “industriales”, lo que significó su incorporación a la larga lista de empresas beneficiarias de la Ley de Fomento Industrial<sup>4</sup>, todas ellas vinculadas económica y políticamente a las élites tradicionales. No perdamos de vista que la mencionada Ley fue concebida como un mecanismo de la política estatal de fomento a la industrialización por sustitución de importaciones implementada a mediados del siglo pasado, lo cual resulta difícilmente aplicable a la actividad de los medios masivos.

Pese a ello, los medios privados han recibido del Estado, a partir de la década del 60 del siglo pasado, numerosos estímulos económicos como la exención tributaria sobre utilidades y materias primas, el otorgamiento de beneficios arancelarios para la importación de insumos, materiales y bienes de capital, la participación en programas nacionales de promoción mediante subsidios y el financiamiento de sus actividades a través de créditos en condiciones preferentes, otorgados por las instituciones del sistema financiero estatal, como los Bancos de Fomento y la Corporación Financiera Nacional.

Estas normativas, que han favorecido por más de cincuenta años a las empresas mediáticas –periodísticas y audiovisuales– a partir de su reconocimiento como “industrias de transformación” se han traducido en importantes transferencias de fondos públicos a manos de empresarios privados. Con este mismo efecto, la junta

4 Mediante Decreto Ejecutivo N° 1661, publicado en el Registro Oficial 252, del 27/08/1969, la prensa, la radio y la televisión son declaradas “industrias de transformación protegidas por la Ley de Fomento Industrial”. Posteriormente, en 1987, se sanciona el Acuerdo Legislativo N°105, a través del cual se declara que la radiodifusión y la televisión serán consideradas “industrias de la publicidad” con la finalidad de que puedan convertirse en sujetos de crédito de las instituciones financieras del Estado, carácter del que ya gozaban las empresas de prensa gráfica desde 1962.

militar, que ocupó el poder entre 1963 y 1966, exoneró, mediante dos decretos, a las radiodifusoras y televisoras comerciales del pago de los impuestos a las ventas y a las ganancias<sup>5</sup>. Por otra parte, durante el gobierno de José María Velasco Ibarra, en 1971, se acordó una reducción del 50% en las tarifas postales a las empresas periodísticas<sup>6</sup>, beneficios que aún se mantienen.

Por otra parte, el Estado posibilita que las empresas mediáticas obtengan importantes ganancias a través de la aplicación de normas legales y reglamentarias que disponen que los Municipios, los Consejos Provinciales, los partidos políticos, los bancos e incluso las personas individuales renten espacios publicitarios, especialmente en los medios gráficos. La “publicación por la prensa” como requisito indispensable para proporcionar validez a convocatorias, edictos, sentencias, resoluciones, citaciones, anuncios, apercibimientos y sanciones, entre muchas otras clases de contenidos, ha sido consagrada a través de las sucesivas Leyes de Elecciones<sup>7</sup>, de las normativas del Poder Judicial y de las más diversas reglamentaciones administrativas.

Si bien los fondos que se movilizan a partir de estas publicaciones no provienen directamente del presupuesto general del Estado suponen para los medios fuertes y constantes ingresos aportados por entidades descentralizadas, empresas comerciales y financieras, asociaciones sin fines de lucro y economías familiares. Lo que debe llamar nuestra atención es que es el Estado quien ha dispuesto que estas transferencias sean obligatorias.

El hecho de que la Ley de Radiodifusión y Televisión actualmente vigente en el país prohíba expresamente que los medios de carácter comunitario puedan rentar espacios publicitarios de cualquier especie –incluso aquellos relacionados con publicaciones judiciales y administrativas –no hace más que subrayar el privilegio histórico del que han gozado los medios comerciales en el Ecuador que, como intentamos demostrar, ha sido impulsado desde el Estado.

Además de las ventajas económicas ya mencionadas, el Estado ecuatoriano ha legitimado la participación de los dueños de medios en espacios políticos y administrativos en los cuales se toman decisiones que inciden en sus propias actividades empresariales. Por ejemplo, la posición de legislador nacional “por el periodismo y las instituciones culturales”, consagrada en las Constituciones de 1929, 1945 y 1967, fue ocupada casi siempre por empresarios o por empleados jerárquicos de empresas mediáticas. No resulta sorprendente, por ello, que, entre 1956 y 1960, Jorge Mantilla

5 Decreto Supremo N° 533, *Registro Oficial* 405, 2/04/65; Decreto Supremo N° 1852, *Registro Oficial* 570, 24/08/1965.

6 Decreto Supremo N° 256, publicado en el *Registro Oficial* 165, del 17/02/1971.

7 Un ejemplo relativamente reciente puede revisarse en el Reglamento a la Ley Orgánica de Elecciones, publicado en el *Registro Oficial* 370, del 28/07/1998: “Art. 71. - La notificación que se efectúa para los miembros integrantes de las Juntas Receptoras del Voto, tendrá plena validez al ser publicada por la prensa o notificada por cualquier otro medio que decida el correspondiente Tribunal Provincial Electoral. La citación contendrá un aviso publicado por la prensa o por la radio, advirtiendo a los no sufragantes, que al no presentar las pruebas de descargo por su incumplimiento, serán sancionados con la multa determinada en la Ley”.

Ortega, accionista del Grupo El Comercio, uno de los conglomerados mediáticos más importantes del país, haya ejercido esa diputación funcional y que, unos años más tarde, su hermano Carlos la ocupara en la Asamblea Constituyente de 1966.

Esta aproximación incluye únicamente los privilegios acordados a las empresas mediáticas y a sus propietarios por vía normativa. Sin embargo, debe tenerse en cuenta aquí que la designación de periodistas connotados y propietarios de medios en ministerios estratégicos y en sedes diplomáticas consideradas apetecibles ha sido una constante en los diversos regímenes gubernamentales, lo cual habla de su cercanía con las empresas mediáticas y sus caras visibles.

En un marco legal así establecido no es extraño que las asociaciones empresariales propietarias de radioemisoras y canales de televisión hayan sido llamadas, en 1995, a formar parte del Consejo Nacional de Radio y Televisión, Conartel. Su posición, con voz y voto, en la autoridad colegiada que regula el funcionamiento de los medios audiovisuales fue asegurada por la Ley de Radiodifusión actualmente vigente<sup>8</sup>, sin que desde su sanción, hasta el año 2008, se hayan realizado reclamos formales desde ninguna entidad del Estado por un conflicto de intereses que salta a la vista.

Para finalizar esta revisión de las relaciones próximas que han mantenido todos los gobiernos –democráticos y dictatoriales, conservadores y progresistas– con los medios de comunicación, es preciso considerar que en Ecuador existen leyes a partir de las cuales no solo se hace posible, sino que se fomenta la concentración en la propiedad de medios de comunicación, se contribuye a la formación de conglomerados mediáticos y se favorece la concentración de audiencias.

Mediante un decreto expedido por un gobierno de facto, que data de 1935<sup>9</sup> –y que, inexplicablemente continúa en vigencia– se permite que las empresas periodísticas puedan instalar estaciones de radio. La norma asegura, además, la exoneración, para las emisoras instaladas, de todos los impuestos que se generen por compras de equipamiento, gastos de instalación y contratación de personal. Es decir, establece con 15 años de adelanto las ventajas acordadas en el régimen de fomento industrial, al que ya nos hemos referido. Sin duda, la aplicación de este decreto ha permitido que los accionistas de medios gráficos se conviertan, también, en dueños de radiodifusoras y canales de televisión. Es así como la legislación ecuatoriana ha legitimado la formación de conglomerados mediáticos de propiedad concentrada.

Por su parte, la Ley de Radiodifusión actual agrega aún mayores ventajas a este proceso concentrador. En primer lugar, no establece limitaciones para el número de frecuencias que pueden asociarse a una misma estación matriz. La figura jurídica que lo hace posible se denomina “sistema de radiodifusión y televisión”, y se define en esta normativa como “el conjunto de una estación matriz y sus repetidoras que emi-

8 Ley Reformativa a Ley de Radiodifusión y Televisión, publicada en el *Registro Oficial* 691 del 9/05/1995.

9 Decreto Supremo N° 26, publicado en el *Registro Oficial* 58, del 7/12/1935.

ten la misma y simultánea programación con carácter permanente”<sup>10</sup>. De este modo, la ley da vía libre a la concentración de audiencias. En segundo término, esta ley asegura a los empresarios mediáticos la obtención de ganancias, a través del usufructo particular de recursos públicos, puesto que permite el arrendamiento, la venta y la transferencia de las frecuencias de radio y televisión, cuyo titular, al igual que en la mayoría de países del mundo, es el Estado.

Como dijimos al inicio de este apartado, los enormes beneficios que han recibido los medios privados en el Ecuador configuran un histórico accionar desdemocratizador de la comunicación, surgido e impulsado desde el mismo aparato estatal. Sostenemos, en virtud de los elementos ya mencionados, que el Estado ecuatoriano, por la vía de sus instituciones y de sus leyes, ha generado y profundizado las asimetrías y desigualdades existentes entre los diversos actores de la comunicación.

Es decir, en el país se ha operado un proceso de creciente “inscripción de desigualdades” en la vida pública, sobre todo si se tiene en cuenta que, hasta el momento, no existen regulaciones, normativas y políticas comunicacionales que otorguen a las audiencias, a los medios no comerciales y a los trabajadores de prensa ventajas parecidas a las que han recibido las empresas mediáticas privadas desde hace más de cincuenta años. Porque, aunque resulte inverosímil, estos beneficios económicos y políticos han sido concedidos a los empresarios sin reclamar contraprestaciones que contemplen los derechos de los demás actores de la comunicación masiva. Hasta ahora, ninguna entidad del Estado ha formulado requerimientos tendientes a asegurar la calidad, relevancia pública e interés social de los productos informativos y de entretenimiento que se difunden masivamente. No se ha exigido debidamente ni se ha controlado el cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales por parte de los medios de comunicación. Tampoco se ha promovido la desconcentración del mercado mediático. Afirmamos, por ello, que históricamente el Estado ecuatoriano no ha ofrecido la misma protección a los empresarios que a los ciudadanos comunes, a los colectivos comunitarios y a los trabajadores de prensa.

Los privilegios de los empresarios mediáticos han sido salvaguardados sistemáticamente por los sucesivos gobiernos en desmedro de los derechos de los públicos, los medios comunitarios y populares y los trabajadores de prensa. En estos términos, puede afirmarse que la política comunicacional desarrollada históricamente por el Estado ecuatoriano ha generado las condiciones legales y materiales para una situación de acentuada desdemocratización de la comunicación que, como hemos visto, no resulta fácil de revertir.

10 Disposición transitoria 5ª, Ley Reformativa a Ley de Radiodifusión y Televisión, R.O. 691, 9/05/1995.

## Activismo estatal y democratización de la comunicación

El fortalecimiento del Estado operado en el presente período gubernamental y, sobre todo, la aplicación de políticas económicas y sociales que rompen abiertamente con los postulados neoliberales y con las lógicas bancomundialistas que se instalaron en América Latina en las décadas anteriores, se han producido en un marco de fuertes tensiones y resistencias. Es así que las distintas oposiciones al Gobierno, desde los sectores de élite —de extracción burguesa, burocrática u oligárquica— hasta los exponentes más conspicuos de los partidos políticos tradicionales, incluyendo aquellos que se ubican en la izquierda, realizan alusiones cada vez más frecuentes al “estilo prepotente” y “autoritario” del Primer Mandatario. Argumentaciones que se reiteran y multiplican en las columnas de opinión, noticias, reportajes y análisis que difunden los medios de comunicación de mayor circulación y recepción.

Resulta evidente que estos cuestionamientos no responden solamente a los fuertes calificativos con los que el Presidente y algunos funcionarios de Estado se refieren a ciertos dirigentes políticos, empresarios y comunicadores. Por el contrario, son fruto de las previsible disconformidades y disputas que está produciendo en las tradicionales élites sociales y políticas el hecho de que el Gobierno tome decisiones que afectan intereses que históricamente nunca fueron cuestionados.

Esta confrontación, cuyo desenlace no se vislumbra por el momento, tiene una característica de gran importancia para este análisis, ya que ha puesto de manifiesto una tensión, que aparece como irresoluble, entre dos concepciones de democracia. Primeramente, desde los medios privados se denuncian los “ataques” del Gobierno a la “prensa independiente” como un síntoma de “falta de democracia”, definida en la acepción procedimental que ya hemos descrito. Por su parte, desde el Gobierno, se reivindican, “en nombre de la democracia”, unos derechos para las audiencias y unas obligaciones para las empresas periodísticas, que antes no se habían identificado como tales.

En este sentido, el activismo estatal desarrollado por el gobierno de Rafael Correa se apoya en un fuerte componente simbólico. La encendida retórica presidencial frente a las empresas mediáticas privadas, a las que califica reiteradamente de “mediocres” y “corruptas”, ha contribuido a transparentar la existencia de privilegios que, en gobiernos anteriores, habían sido tutelados sin beneficio de inventario:

La prensa libre, [de] lo único que era libre era de impuestos. Propiedad de empresas fantasmas e Islas Caimán, sin pagar impuestos por el papel periódico que importaban, sin declarar impuestos durante diez años, ciertos canales de televisión. Prensa libre de impuestos. Con nosotros se les acabó la fiesta (Rafael Correa en el “Enlace ciudadano n° 267”. Guayaquil, 14 abril 2012)<sup>11</sup>.

11 El “Enlace” es un programa televisivo y radiofónico de 3 horas de duración, que se transmite los días sábados. En este

Durante estos seis años de gestión, el Presidente ha cuestionado insistentemente las condiciones de producción de los medios y ha evidenciado sus vínculos comerciales, financieros y políticos con otros sectores tradicionales de poder.

Al mismo tiempo, este activismo estatal se ha desplegado en un conjunto de nuevas regulaciones cuya aplicación, amén de causar controversias en el país y en el exterior, ha impactado en la tradicional estructura de los medios, ha suspendido algunas de las prerrogativas de las empresas privadas de comunicación y ha producido mejoras en las condiciones de trabajo de periodistas y comunicadores. Sostenemos, por ello, que a través de decisiones políticas como las que se describen a continuación, se ha iniciado un promisorio camino de democratización de la comunicación en Ecuador.

En primer término, la Constitución, aprobada mediante referéndum en 2008, contiene un capítulo dedicado a los “derechos de la comunicación”, en el cual se garantiza el funcionamiento de medios públicos, privados y comunitarios en igualdad de condiciones. Este reconocimiento no es menor, puesto que termina, al menos formalmente, con la discriminación negativa que han sufrido los medios comunitarios a lo largo de toda su historia que, como ya observamos, contaba con respaldo legal. Además, el nuevo texto constitucional consagra, por primera vez, el derecho de los públicos a:

Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior<sup>12</sup>.

En ese mismo año, se inició la gestión de los medios de administración estatal (diario *El Telégrafo*, Ecuador TV y Radio Pública del Ecuador). Más allá de la evaluación sobre la calidad de sus contenidos y sobre el alineamiento o no de estos medios con el actual Gobierno, su mera existencia puede ser vista como un avance en la diversificación de la oferta mediática en el Ecuador.

Otro hecho que cambió la estructura de propiedad de los medios ecuatorianos fue la incautación de ocho estaciones de radio y televisión, en 2008, por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Estos medios pertenecían al Grupo Isaías que, además, operaba en el sistema financiero y, junto con otros empresarios, fue acusado de ser responsable de la crisis bancaria de 1999. De este modo, cinco canales de televisión y tres radioemisoras quedaron bajo la administración directa del Estado. El particular estatus de estos medios, que han dejado de ser privados y que, al mismo tiempo, no pueden ser calificados de públicos, aunque estén administrados por el Estado, no resulta fácil de comprender. De todos modos, salta a la vista que los

---

espacio, el Presidente da cuenta, con extensas explicaciones, de las actividades cumplidas durante la semana. Se trata, en todo caso, del principal producto de comunicación política del Gobierno.

12 *Constitución de la República del Ecuador*, Artículo 18.

medios incautados de mayor audiencia se han convertido en espacios importantes en el reparto de la pauta publicitaria oficial.

Otra medida política destacada fue la creación<sup>13</sup> de una comisión especializada para realizar una auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión en el país. A pesar de que el informe producido constata, con datos fehacientes, la connivencia entre empresarios y funcionarios públicos de gobiernos anteriores en el reparto discrecional y el acaparamiento de frecuencias de radio y TV con fines de lucro, el Estado no ha iniciado acción alguna en contra de estas irregularidades. Sin embargo, la difusión de este documento ha contribuido a exponer, una vez más, a los medios privados, mostrándolos como sus promotores y beneficiarios.

Por otra parte, la puesta en vigencia, en 2010, de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador<sup>14</sup> terminó con la exención del pago del IVA para el papel de periódico, decisión que fue duramente criticada por los empresarios mediáticos, quienes la calificaron de lesiva para la libertad de expresión.

Recientemente, luego de un referéndum realizado en 2011, que incluía un total de 10 preguntas, se sancionó una normativa que impide a los accionistas de los medios de comunicación explotar, directa o indirectamente otros negocios. Aunque los detractores de esta iniciativa repitieron hasta el cansancio que su aplicación supondría la quiebra de las empresas mediáticas, hasta el momento no se ha registrado ninguna.

En este mismo referéndum, la población reiteró los términos del mandato ya expresado en la Asamblea Constituyente, para que se expidiera una nueva Ley de Comunicación. El tratamiento del proyecto, que continúa sin sancionarse luego de más de tres años de debate, dentro y fuera del Parlamento, ha desatado una enorme campaña mediática en su contra<sup>15</sup>. Conviene tener en cuenta que ningún acontecimiento de importancia nacional ha merecido una toma de posición tan clara y categórica por parte de los medios privados.

Finalmente, a partir de enero de 2012, las empresas mediáticas fueron obligadas por el Gobierno a incorporar nuevos pisos salariales para sus trabajadores, un sector fuertemente precarizado que no cuenta con referentes gremiales. Además, el Ministerio de Relaciones Laborales ha realizado durante el pasado año una serie de inspecciones sorpresivas en las redacciones de periódicos y las estaciones de radio y televisión para comprobar las condiciones en las que trabajan los periodistas. Como era de esperarse, estas medidas inéditas han sido calificadas de “acoso gubernamental a los medios privados”.

El activismo estatal mediante el cual el gobierno de Rafael Correa ha limitado –sin eliminar del todo– los privilegios que el Estado ha concedido históricamente a

13 Mediante Decreto Ejecutivo N° 1445 del 20 de noviembre de 2008.

14 *Registro Oficial* N°94 del 23 de diciembre de 2009.

15 En trabajos anteriores (Cerbino y Ramos, 2011) nos hemos ocupado de las estrategias y acciones de esta campaña de los medios privados ecuatorianos en contra de la sanción de la nueva ley de comunicación.

las empresas mediáticas privadas y que ha avanzado en la restitución de los derechos de los públicos, los medios no comerciales y los trabajadores de prensa supone, sin duda alguna, un significativo adelanto para la democratización de la comunicación en el Ecuador, puesto que las acciones y decisiones políticas adoptadas recientemente, como dice Tilly (2007: 17), “socavan activamente las desigualdades previamente existentes” entre los diversos actores y levantan barreras que impiden su transmisión a la política pública. En ese sentido, la sanción del proyecto de ley de comunicación aseguraría la continuidad de este proceso de restitución de derechos, aportando procedimientos institucionales concretos para su exigibilidad, más allá de la voluntad política de un gobierno.

### Estrategias que desdemocratizan

Rafael Correa, en sus intervenciones públicas, suele identificar a los empresarios mediáticos y a los periodistas más reconocidos con los principales enemigos de su Gobierno, la “oligarquía” y la “partidocracia”. Mediante una retórica llena de coloquialismos y de golpes de efecto<sup>16</sup> abona la dicotomización del espacio social, lo que Laclau señala como característica constitutiva de la “ruptura populista” y, a la vez, coloca a los medios bajo escrutinio y los convierte en objeto de miradas críticas.

Estas prácticas, sin embargo, no han arrojado como resultado una mayor participación de los ciudadanos comunes en la reivindicación pública de sus derechos a la comunicación. Esto se debe, en parte, a que el Gobierno no ha incorporado a su accionar las redes de confianza de las audiencias y de los trabajadores de prensa. En este sentido, observamos que las estrategias de posicionamiento de las políticas de comunicación, implementadas por el gobierno de Correa, podrían tener ciertos efectos desdemocratizadores, como el aislamiento, la apatía y la respuesta corporativa.

Desde el Gobierno se ha privilegiado el flujo en un solo sentido, de denuncias y eslóganes sobre los intereses que se ocultan tras la defensa de la “libertad de expresión” que han emprendido los dueños de los medios, tanto en las intervenciones públicas de los funcionarios como en una serie muy amplia de cuñas radiofónicas y *spots* televisivos. Consignas en contra de la “prensa corrupta” son repetidas constantemente en las concentraciones del aparato político del partido oficialista.

Por otra parte, en entidades estatales como la influyente Secretaría de Comunicación, el Ministerio de Coordinación de la Política y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana han adquirido importancia creciente la contratación de consultores y la celebración de convenios para realizar actividades “por encargo”, con la finalidad de divulgar los logros gubernamentales y posicionar

16 El Presidente ha denominado “cloacas con antenas”, a ciertos canales de televisión; “periodicuchos”, a diarios de gran difusión y “sicarios de la tinta”, a reconocidos periodistas nacionales.

en la esfera pública los beneficios de las nuevas políticas y normativas relacionadas con la comunicación y los medios.

Al mismo tiempo, el apoyo oficial a las convocatorias, movilizaciones y actividades de respaldo a la ley de comunicación que, en los últimos cuatro años, han sido organizadas desde universidades, colectivos juveniles y asociaciones de radios comunitarias, etc., como parte de sus actividades militantes, puede ser descrito con bastante acierto si lo calificamos de marginal. Es decir, se ha perdido de vista el efecto multiplicador de las reivindicaciones autónomas y se ha dado preferencia a voceros y entidades contratadas o patrocinadas por el Gobierno.

Esta característica difusionista y unidireccional del activismo estatal, que como hemos señalado en trabajos anteriores, ha tenido lugar “de espaldas a la ciudadanía” (Cerbino y Ramos, 2012), ha significado importantes costos políticos para gobierno del Presidente Correa. Una muestra palpable de ello es que, a pesar de que la población ha apoyado en las urnas la iniciativa oficial de construir un marco legal que vuelva realizables los derechos a la comunicación garantizados constitucionalmente, el Parlamento no ha aprobado aún la nueva ley. Resulta evidente, entonces, que la acción gubernamental no ha conseguido fracturar las alianzas entre los medios empresariales y los dirigentes políticos del variopinto arco opositor.

Por ello, sostenemos que la necesidad de legislar sobre la actividad de los medios y, sobre todo, de avanzar en la restitución de los derechos de las audiencias y en la defensa de los trabajadores de prensa no ha impregnado la cotidianidad de la mayoría de ecuatorianos. De modo tal que la disputa entre el Gobierno y los medios es vista como un síntoma más del clima de polarización al que ya nos hemos referido porque, aunque concita adhesiones a un lado y a otro, no se traduce en una toma de conciencia de los ciudadanos “de a pie” sobre la importancia de involucrarse y de participar. Para ellos, esta contienda es un asunto ajeno que, en el mejor de los casos, se mira por televisión o se lee en el periódico.

Otro elemento que podría explicar esta suerte de apatía es que, si bien el Gobierno ha identificado –en la mayoría de casos con mucho acierto– las insatisfacciones que ha generado en la población una operatoria de los medios privados que antepone el lucro al servicio público, no se han auscultado las necesidades y demandas concretas de la población con respecto al manejo de la información que circula masivamente ni se han imaginado otras respuestas que las acciones propagandísticas.

El activismo estatal en temas comunicacionales que ha desarrollado el gobierno de Correa no ha conseguido –o tal vez sería más acertado pensar que no se ha propuesto– integrar las redes de confianza existentes en la población a la política pública bajo la forma de nuevas o viejas organizaciones, congregaciones y colectivos ciudadanos que demanden públicamente la profundización del camino ya recorrido. Tampoco ha logrado que las múltiples –y todavía insatisfechas– necesidades de comunicación, de calidad informativa, de apertura de nuevos medios y de diversificación de fuentes

periodísticas que surgen en conversaciones cotidianas en barrios periféricos, en zonas rurales y en debates universitarios se hayan incorporado a la plataforma militante de los colectivos organizados y actualmente existentes.

De este modo, únicamente los actores “naturalmente interesados”; es decir, las asociaciones de medios comunitarios y educativos, las facultades de comunicación, sus docentes y estudiantes, las asociaciones de periodistas profesionales y las redes de medios comunitarios han intervenido y han tomado posición en los debates sobre la nueva ley de comunicación.

Asimismo, salta a la vista que esta forma de activismo estatal no ha logrado penetrar en las redes de confianza de los trabajadores de prensa. Por ejemplo, los periodistas de las categorías profesionales inferiores, que fueron los mayores beneficiarios de la anulación de la tercerización laboral y el aumento del salario mínimo sectorial dispuestos por el Gobierno, no han adquirido voz ni representatividad colectiva.

Desde el Gobierno no se ha tenido en cuenta la importancia de fomentar la construcción de nuevas asociaciones que busquen suplir las deficiencias de organizaciones como la Unión Nacional de Periodistas –que, hasta el momento, ha apoyado posiciones empresariales– y se dediquen a denunciar los abusos y la precarización que aún se multiplican en redacciones, radioemisoras y canales de televisión. Tampoco se ha apoyado el surgimiento de tendencias y de líderes “sindicalistas” en entidades como los colegios y federaciones nacionales de periodistas. Por el contrario, los reiterados reclamos y denuncias oficiales sobre la baja calidad del periodismo y sobre los intereses económicos y políticos de las empresas mediáticas han sido respondidos con manifestaciones públicas de “defensa profesional” de tipo corporativo, encabezadas por periodistas reconocidos que, a su vez, han sido las caras visibles de las posiciones políticas de las patronales de la comunicación.

El gobierno de Rafael Correa ha realizado indudables avances en la democratización de la comunicación y de los medios en Ecuador. Los componentes más significativos del activismo estatal, en este período, han sido la adopción de medidas tendientes a limitar los privilegios de las empresas mediáticas y el diseño de normas legales que protegen los derechos de las audiencias y los trabajadores de prensa, y que colocan a los medios públicos y comunitarios en igualdad de condiciones para el acceso al espectro radioeléctrico.

Pese a ello, la consecuencia más seria de la estrategia utilizada para posicionar estas políticas de comunicación, que según hemos analizado, resulta desdemocratizadora en tanto no incorpora las redes de confianza de los ciudadanos ni se apoya en activismos y militancias no auspiciados desde las entidades estatales, es que la población no ha adquirido conciencia de la fragilidad de las conquistas democráticas logradas hasta ahora ni sobre la necesidad de defenderlas, fortalecerlas y profundizarlas.

## Bibliografía

- Cerbino, Mauro e Isabel Ramos (2012). “Medios y política en el Ecuador. Los términos de una confrontación”. En *Comunicación política y democratización en Iberoamérica*, Carlos Rodríguez Arrechavaleta, y Carlos Moreira (Ed.): 137-186. México: Universidad Iberoamericana.
- Dahl, Robert (2007). “La poliarquía”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batlle (Ed.): 77-92. Barcelona: Ariel.
- (2011). “Ecuador: Comunicación gubernamental y despolitización mediática: De espaldas a la ciudadanía”. En *Estrategias de Comunicación de Gobierno en América Latina: Entre el caudillismo, la e-política y la tele-democracia*, Matías Ponce (Coord.): 185-206 Montevideo: Fin de Siglo.
- Fiss, Owen (2008). “Las dos caras del Estado”. Conferencia dictada en la Universidad de Palermo, Buenos Aires, Argentina.
- (1996). “La ironía de la libertad de expresión” en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* N° : 16-27.
- (1997). *Libertad de expresión y estructura social*. México: Distribuciones Fontamara.
- Follari, Roberto (2010). *La alternativa neopopulista. El reto latinoamericano al republicanismo neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Laclau, Ernesto (2006) *La razón populista*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- (2006). “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”. En *Nueva Sociedad* N° 205: 56 – 61.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Parisi, Alberto (2012). “Populismos Radicales y construcción de hegemonía”. En *Utopía y Praxis Latinoamericana* N° 58:77 – 83.
- Rodríguez Alzueta, Esteban (2008). “Libertad de expresión y activismo estatal. El Estado y los grupos desaventajados: La distribución equitativa de la palabra”. En *Cuadernos de H ideas* N°2, Vol.2. Visita 10 febrero 2013, en <http://tinyurl.com/bpgas8d>
- Rodríguez Oliva, Lázaro (2010). “Comunicación mediatizada anticapitalista y políticas públicas de cultura para la integración”. En *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*, Susana Sel (Coord.): 285-319. Buenos Aires: CLACSO.
- Schulz, Winifried (2004). “Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept”. En *European Journal of Communication*, Vol. 19: 87-101.
- Sel, Susana (Coord.) (2009). *La comunicación mediatizada: hegemonías, alternativas, soberanías*, CLACSO, Buenos Aires.
- (2010) “Presentación”. En *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*, Sel, Susana (Coord.): 9-13. Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, Charles (2007). *Contienda política y democracia en Europa, 1650-200*. Barcelona: Editorial Hacer.