

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría de Investigación en
Políticas de Comunicación con Mención en Desarrollo Social**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE
COMUNICACIÓN PARA MEDIOS COMUNITARIOS EN
ECUADOR, PERÍODO 2013 – 2019**

Autora: Mirian Chela Amangandi

Directora: Dra. Palmira Chavero Ramírez

Quito, mayo 2021

AUTORÍA

Yo, Mirian Chela Amangandi, con CC 171792310-4, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Mirian Chela Amangandi', with a horizontal line drawn underneath it.

Firma

C.I. 171792310-4

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo, Mirian Chela Amangandi, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad”.

Quito, mayo, 2021.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Mirian Chela Amangandi", with a horizontal line underneath it.

FIRMA DEL CURSANTE

MIRIAN CHELA AMANGANDI

NOMBRE DE LA CURSANTE

C.I: 171792310-4

AGRADECIMIENTO

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haber tenido la visión y voluntad de abordar un tema tan complejo, apasionante y necesario como las políticas públicas de comunicación. A los docentes y personal administrativo, a pesar de los vaivenes coyunturales su trabajo sigue siendo fundamental.

A Palmira Chavero, cuando escuché una de sus ponencias y leí uno de sus papers sobre políticas de comunicación en Ecuador supe que quería que fuera mi directora de tesis ¡Y aceptó! Su predisposición, observaciones y sugerencias fueron imprescindibles.

A las autoridades y funcionarios del Cordicom (para mí siempre será el Cordicom), por su colaboración y tiempo. Espero que algún día retome sus ideas originarias y logre convertirse en una institución que realmente defienda y promueva el derecho de los ciudadanos a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa.

A mis entrevistados, por haber hecho los esfuerzos necesarios para vencer los impedimentos actuales y colaborar desinteresadamente con este trabajo.

A los medios comunitarios, su trabajo es inspirador desde todo punto de vista.

A mi familia, lo más importante de la vida.

A mis amigas y amigos, saber que siempre están ahí es reconfortante.

A Dios, a él gracias siempre y por todo.

RESUMEN

A inicios del siglo XXI algunos países de América Latina dirigidos por gobiernos de izquierda, entre ellos Ecuador, emprendieron iniciativas para regular el sector de la comunicación y generaron legislaciones como el principal instrumento de política pública. Las nuevas legislaciones incluyeron, entre otras, el reconocimiento de los medios comunitarios como un actor más del sistema mediático y una serie de medidas para promoverlos; sin embargo, la formulación de una política o la promulgación de una ley no garantiza su ejecución y mucho menos el logro de sus objetivos.

La tesis analiza el proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, a partir de las estrategias establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación (LOC), con el objetivo de identificar los resultados obtenidos en el período 2013-2019, describir lo que hicieron las instituciones responsables y determinar los posibles factores que influyeron en los resultados. El estudio se fundamenta en un modelo de análisis basado en las propuestas de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993), y recurre a la revisión documental y la entrevista para la recolección de datos. La investigación concluye que los resultados de la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios fueron escasos debido, principalmente, a factores de tipo político y técnico inherentes a la fase de implementación, pero también a las fases de formulación y diseño y al contexto mismo de la política.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas; implementación, medios de comunicación, medios comunitarios, Ecuador.

ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, some Latin American countries led by leftist governments, including Ecuador, undertook initiatives to regulate the communication sector and generated legislation as the main instrument of public policy. The new laws included, among others, the recognition of community media as one more actor in the media system and a series of measures to promote them; however, the formulation of a policy or the promulgation of a law does not guarantee its execution, much less the achievement of its objectives.

The thesis analyzes the process of implementation of the communication policy for community media in Ecuador, based on the strategies established in the Organic Law of Communication (LOC), in order to identify the results obtained in the period 2013-2019, describe what the responsible institutions did and determine the possible factors that influenced the results. The study was based on an analysis model based on the proposals of Winter (2012) and Sabatier and Mazmanian (1993), and resorted to the documentary review and the interview for data collection. The research concludes that the results of the implementation of the communication policy for community media were limited and some of the factors for this were political and technical.

Key words: Public politics; implementation; mass media, community media, Ecuador.

Índice de contenidos

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1 | 8 |
| Aspectos teóricos y metodológicos para el análisis de la implementación de las políticas públicas.8 | |
| 1.1 Políticas Públicas: algunas implicaciones | 8 |
| 1.1.1 Aproximación conceptual | 8 |
| 1.1.2 Análisis de las políticas públicas: el enfoque secuencial..... | 10 |
| 1.2 Implementación de las políticas públicas | 13 |
| 1.2.1 Enfoque de arriba hacia abajo o <i>top-down</i> | 14 |
| 1.2.2 Enfoque de “abajo hacia arriba” o <i>bottom-up</i> | 20 |
| 1.2.3 Enfoque híbrido o síntesis de los enfoques top-down y bottom-up..... | 24 |
| 1.3 Marco analítico y diseño metodológico..... | 28 |
| 1.3.1 Modelo de análisis | 28 |
| 1.3.2 Metodología | 31 |
| Capítulo 2 | 35 |
| Políticas públicas de comunicación en América Latina..... | 35 |
| 2.1 Evolución conceptual y disputa de ideas | 35 |
| 2.2 Las primeras experiencias | 41 |
| 2.3 El sistema mediático regional..... | 43 |
| 2.4 Gobiernos de izquierda y regulación en comunicación..... | 45 |
| 2.4.1 Distribución de frecuencias y límites a la concentración..... | 48 |
| 2.4.2 Nuevos actores: los medios comunitarios..... | 49 |
| 2.4.3 Fomento de la producción nacional | 50 |
| 2.4.4 Estructura institucional y participación ciudadana | 51 |
| 2.5 Políticas de comunicación para medios comunitarios | 52 |
| 2.5.1 La importancia de los medios comunitarios | 52 |
| 2.5.2 Medios comunitarios en Ecuador..... | 54 |
| 2.5.3 Políticas de comunicación para medios comunitarios en Ecuador | 56 |
| Capítulo 3 | 67 |
| Implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, 2013-2019 | |
| | 67 |
| 3.1. Diseño de la política: Fundamento y condiciones iniciales..... | 67 |
| 3.2. Estructura de implementación: responsables y recursos | 72 |

| | |
|--|-----|
| 3.2.1 Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación..... | 73 |
| 3.2.2 Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones..... | 76 |
| 3.3. Ejecución de la política: toma de decisiones y coordinación interorganizacional | 78 |
| 3.3.1 Acciones Afirmativas..... | 79 |
| 3.3.2 Financiamiento..... | 85 |
| 3.3.3 Distribución equitativa de frecuencias..... | 86 |
| 3.4 Comportamiento del grupo objetivo y contexto | 101 |
| 3.5. Resultados de la implementación | 109 |
| 3.6 Explicación y reflexión de los resultados..... | 113 |
| Capítulo 4..... | 120 |
| Conclusiones | 120 |
| Bibliografía..... | 126 |
| Anexos..... | 136 |

Índice de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Modelo del proceso de implementación | 17 |
| Gráfico 2. Variables del proceso de implementación | 19 |
| Gráfico 3. Matriz de ambigüedad y conflicto: procesos de implementación de políticas | 25 |
| Gráfico 4. Modelo de implementación integrada..... | 26 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Modelos organizacionales y fracaso de la implementación..... | 23 |
| Tabla 2. Medios comunitarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010..... | 60 |
| Tabla 3. Medios comunitarios en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013..... | 61 |
| Tabla 4. Medios comunitarios en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017..... | 61 |
| Tabla 5. Presidentes del Cordicom, 2013-2019 | 75 |
| Tabla 6. Consejeros del Cordicom, 2013-2019..... | 75 |
| Tabla 7. Directores ejecutivos de la Arcotel, 2013-2019..... | 77 |
| Tabla 8. Solicitantes del Concurso Público de Frecuencias convocado en febrero de 2014 | 89 |
| Tabla 9. Solicitantes del Concurso Público de Frecuencias convocado en julio de 2014..... | 90 |
| Tabla 10. Concurso Público de Frecuencias 2016 – Frecuencias en concurso | 91 |
| Tabla 11. Parámetros de evaluación del proyecto comunicacional | 91 |
| Tabla 12. Informes vinculantes emitidos por Cordicom en el Concurso de Frecuencias 2016 | 95 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 13. Medios comunitarios con informe vinculante en el Concurso de Frecuencias 2016..... | 96 |
| Tabla 14. Títulos Habilitantes firmados en el Concurso Público 2016..... | 97 |
| Tabla 15. Conversión de medios privados y públicos a medios comunitarios | 100 |
| Tabla 16. Concesiones de frecuencias de radio y televisión | 110 |
| Tabla 17. Medios de comunicación comunitarias concesionarias de frecuencias, marzo 2019 | 111 |

Introducción

Durante décadas los gobiernos de América Latina evitaron establecer “reglas de juego objetivas” (Becerra, 2012, p. 9) para el sector de la comunicación. Esto generó sistemas mediáticos caracterizados por un predominio de la lógica comercial, ausencia de medios públicos, concentración de la propiedad en conglomerados y centralización de la producción de contenidos (Becerra, 2014, p. 63). Sin embargo, a inicios del siglo XXI algunos países de la región dirigidos por gobiernos de izquierda emprendieron iniciativas para regular el sector de la comunicación y dar voz a actores históricamente marginados en aras de democratizar la comunicación y contrarrestar la concentración mediática.

Venezuela, Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia son los casos más representativos. Los gobiernos de estos países generaron legislaciones como el principal instrumento de política pública y en ellas incluyeron, entre otras, el reconocimiento de los medios comunitarios como un actor más del sistema mediático y una serie de medidas para promoverlos.

En el caso ecuatoriano, el gobierno del ex presidente Rafael Correa (2007-2017) desarrolló instrumentos normativos que delinearon la política pública para los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Comunicación de 2013 fueron los más importantes. La Carta Magna reconoció por primera vez a los medios comunitarios como uno de los tres tipos de medios de comunicación existentes en el país, y la ley de comunicación definió estrategias específicas para promover la creación y el fortalecimiento de este sector.

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación, el 25 de junio de 2013, implicaba para el gobierno ecuatoriano la necesidad de desarrollar una serie de medidas que permitan llevar a la práctica lo establecido en la norma; sin embargo, como una amplia literatura evidencia, la formulación de una política pública o la promulgación de una ley no garantiza su ejecución y mucho menos el logro de sus objetivos.

El proceso de implementación puede ser afectado por diferentes factores, como la complejidad de la acción conjunta (Pressman & Wildavsky, 1973); la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso de los participantes (Van Meter y Van Horn, 1975); la acción de los burócratas de calle (Lipsky, 1971); la tratabilidad del problema, la capacidad estructuradora de la ley y las variables externas (Sabatier y Mazmanian, 1993); la formulación, diseño, implementación y contexto de la política (Winter, 2012), entre otros.

Precisamente, experiencias en la región donde se crearon leyes de comunicación que contaban con medidas dirigidas a los medios comunitarios no lograron los resultados esperados. En Uruguay, por ejemplo, la Ley 18.232 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007 ha tenido un “cumplimiento incompleto, lento o defectuoso” (Kaplún, 2015, p. 184), debido principalmente a que su pieza clave, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, “carece de los mínimos recursos que requiere el normal desempeño de las tareas que se le ha asignado por ley, su labor no cuenta con funcionarios ni infraestructura ni apoyo administrativo de ninguna especie” (Graña, 2013, p. 104).

Otro ejemplo es la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 promulgada por el gobierno argentino en octubre de 2009. Los estudios sobre los medios privados sin fines de lucro, que incluye al sector comunitario, reconocen los avances y el ambiente favorable que existió para estos actores en el período 2009 – 2015, pero señalan que lo realizado fue limitado (Marino et al., 2015, p. 7) y que desde la llegada de Mauricio Macri al poder en 2015, se instaló un escenario de “sospecha y persecución” (Segura y Linares, 2017, p. 57) para este sector.

Un elemento recurrente en las experiencias uruguayas y argentinas es la oposición de los grandes medios privados a las leyes de comunicación y la disputa permanente entre los gobiernos y el poder mediático, principalmente en torno a la distribución de frecuencias. Esta disputa influyó en el accionar gubernamental que, en los ejemplos señalados, se decantó a favor de los medios privados acotando la cobertura de los medios comunitarios, asignándoles frecuencias ubicadas en los intersticios existentes en las zonas metropolitanas (Graña, 2013, pp. 101-102), o de plano evitando realizar concursos de frecuencias en las “zonas de conflicto”, que son justamente aquellas en las que existe mayor concentración y disputa de medios (Linares et al., 2017, p. 89).

Surge entonces, para el caso ecuatoriano, la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para medios comunitarios establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación, en el período 2013-2019?

En este sentido, la presente investigación tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general

- Identificar los resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para medios comunitarios dispuestas en la Ley Orgánica de Comunicación, en el período 2013-2019.

Objetivos específicos

- Describir las acciones realizadas por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la autoridad de telecomunicaciones para la implementación de las acciones afirmativas, el financiamiento y la distribución equitativa de frecuencias para los medios comunitarios.
- Determinar los posibles factores que influyeron en los resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para los medios comunitarios establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación.

Hay que señalar que, considerando los objetivos que la guían, esta investigación toma como fundamento los modelos analíticos de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993), identificando en ellos variables comunes y relevantes que permiten analizar la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios y así establecer las acciones realizadas, los resultados obtenidos y los posibles factores que determinaron esos resultados. La propuesta del modelo de análisis contempla el estudio de cuatro grupos de variables: formulación y diseño de la política, proceso de implementación, contexto (variables independientes) y resultados (variable dependiente).

En cuanto al marco metodológico, el presente trabajo tiene un alcance descriptivo y explicativo y un enfoque cualitativo. La recopilación de información recurrió a las técnicas de investigación documental y la entrevista semiestructurada. En el primer caso se revisaron leyes, reglamentos, resoluciones, informes, bases de datos, entre otros, y en el segundo se entrevistaron a actores claves del gobierno y de los medios comunitarios.

La importancia de analizar la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios responde a tres aspectos esenciales. El primero se refiere al rol fundamental que los medios comunitarios desempeñan en la democratización de la comunicación, pues al tratarse de los medios más cercanos a la comunidad y al que todos sus miembros tienen acceso, permiten que diferentes voces tengan participación y protagonismo en el ámbito de la comunicación, constituyéndose en “el instrumento de expresión de la comunidad” (Berrigan, 1981, p. 8) y base fundamental para la construcción de una comunicación más plural, diversa y democrática.

El segundo aspecto está vinculado con la relevancia de estudiar la implementación de una política pública, en tanto permite a los tomadores de decisiones y a cualquier persona interesada en el quehacer público, contar con información sobre los aciertos, fortalezas, errores o limitaciones que se presentaron, los cuales pueden constituirse en pistas útiles para quienes están involucrados en procesos de implementación de políticas o que en un futuro puedan estarlo.

Un tercer elemento a destacar del presente trabajo deviene de las pocas investigaciones existentes en el país que se enfoquen en identificar los resultados que produjo la implementación de las estrategias de política pública para medios comunitarios definidas en la Ley Orgánica de Comunicación, y de la necesidad que desde el Ecuador exista un estudio que aporte y complemente en algo las investigaciones existentes en la región sobre la ejecución de las políticas de comunicación emprendidas en los primeros años del siglo XXI por algunos gobiernos de la región.

La literatura desarrollada en este sentido es escasa en el país y las que existen se centran prioritariamente en el Concurso Público de Frecuencias de 2016 (Acosta, Calvopiña y Cano, 2017; Cerbino, 2018) y algunas referencias puntuales a los procesos de capacitación realizados por el Cordicom (Acosta et al., 2017).

Sobre el Concurso Público de Frecuencias convocado en 2016 para asignar 1472 frecuencias de radio y televisión para medios privados y comunitarios, Acosta et al. (2017) señalan que es un “avance para la democratización de la comunicación”, pues es “la primera vez que el Estado realiza un concurso público para las concesiones de frecuencias, donde los medios comunitarios pueden participar sin discriminación, sin limitación de cobertura y sin la exigencia de un permiso especial” (p. 43), destacando además, el número de frecuencias puestas en concurso y el puntaje adicional establecido para los medios comunitarios.

Sin embargo, los autores establecen que este proceso tuvo falencias que impidieron una mayor participación de los medios comunitarios y que se llegue al 34% del espectro radioeléctrico determinado en la ley. Cuatro son las falencias identificadas: 1) Dificultad para acceder a requisitos como el estudio técnico y financiero; 2) Limitación en la llegada de información sobre el concurso en lenguas ancestrales; 3) Poca socialización en provincias no centrales; y, 4) Falta de comprensión de qué es un medio comunitario (Acosta et al., 2017, pp. 43-44).

Por su parte, Cerbino (2018), con una posición más crítica, señala que si bien existió “satisfacción” por el llamado al concurso también hubo “malestar e inquietud” por las condiciones en que se presentó. El gobierno, dice Cerbino, no solo estableció “requisitos indiferenciados” para medios privados y comunitarios, sino que además cumplirlos obligó a los participantes a “contratar personas externas a las organizaciones sociales”. Esto dejó en evidencia la “falta de sensibilidad del Estado hacia las particularidades de los medios comunitarios” y ocasionó que varias organizaciones sociales no lograran presentarse al concurso (pp. 207-208).

En cuanto a las capacitaciones, Acosta et al. (2017) enumeran aquellas que fueron impartidas por el Cordicom y que están relacionadas con la certificación de competencias laborales, perfiles ocupacionales, Ley Orgánica de Comunicación e ingreso al registro público de medios.

Cabe señalar que existen algunas investigaciones sobre el proyecto “Creación de Redes de Medios Comunitarios, Públicos y Privados Locales” (Barragán, 2016; Maldonado, Robayo, Hinojoza y Marín, 2016; Acosta, Calvopiña y Cano, 2017; Ramírez, 2019) que desde el 2010 fue impulsado por la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y luego, cuando esta dependencia desapareció, pasó a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, y consistió en la

entrega de frecuencias de radio y equipamiento técnico a las 14 nacionalidades indígenas de Ecuador. Sin embargo, al tratarse de una iniciativa que no fue establecida en la Ley Orgánica de Comunicación no se la considera en el presente trabajo.

En este punto, es pertinente indicar algunas particularidades de esta investigación. Al tratarse de un estudio sobre las estrategias de políticas de comunicación para medios comunitarios basado en lo que establece la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, no constituyen las únicas acciones emprendidas por el Estado para este sector, aunque cabe destacar que por su importancia y alcance sí son las más trascendentes.

Otra particularidad es que al ser una investigación que aborda los casi seis años de vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación aprobada en junio de 2013, únicamente toma en cuenta y analiza lo ocurrido durante el periodo 2013-2019, sin considerar la reforma que en febrero de 2019 tuvo la ley y sus implicaciones para los medios comunitarios.

Asimismo, esta investigación se centra fundamentalmente en la etapa de implementación de la política y si bien aborda de manera general las otras etapas, su enfoque se centra en la puesta en práctica de la política, sus actores, acciones, comportamientos, problemas y resultados, por lo que los hallazgos y las conclusiones corresponden prioritariamente a esta etapa y no a todo el ciclo de la política, quedando abiertas interrogantes sobre etapas anteriores y posteriores a la misma.

Adicionalmente, si bien la presente investigación toma como objeto de estudio la política de comunicación para medios comunitarios establecida en la Ley Orgánica de Comunicación, ésta no puede ser aislada por completo de la política de comunicación en general que adopta el gobierno para los demás actores de la comunicación: medios públicos y privados, por lo que existen acciones que además de los medios comunitarios involucran o repercuten de manera directa o indirecta en los otros actores.

El contenido de esta investigación se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo I se realiza un acercamiento teórico a las políticas públicas y a los principales enfoques analíticos del proceso de implementación, así como se expone los aspectos metodológicos relacionados con el modelo de

análisis y el enfoque de investigación seleccionados para explicar los resultados de la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios.

En el capítulo II se describe la evolución de las políticas de comunicación en América Latina, las primeras experiencias, las características del sistema mediático regional y el renovado interés por regular el sector de la comunicación que mostraron algunos gobiernos de izquierda que llegaron al poder en los primeros años del siglo XXI. También se destaca el origen y la importancia de los medios comunitarios en la región, la situación de los medios comunitarios en Ecuador y la evolución de las políticas públicas establecidas para este sector en los principales instrumentos de regulación del país.

En el capítulo III, siguiendo la propuesta de análisis fundamentado en los modelos de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993), se describe y analiza el proceso y los resultados de la implementación de la política para medios comunitarios establecida en la Ley Orgánica de Comunicación, así como se reflexiona sobre algunos factores que influyeron en dichos resultados.

Finalmente, en el capítulo IV, se presentan algunas conclusiones enfatizando en los resultados de la implementación de la política para los medios comunitarios, lo que realizaron las instituciones responsables y los posibles factores que fueron esenciales para la consecución estos resultados.

Capítulo 1

Aspectos teóricos y metodológicos para el análisis de la implementación de las políticas públicas

1.1 Políticas Públicas: algunas implicaciones

1.1.1 Aproximación conceptual

Desde el trabajo seminal de Harold Lasswell, *The Policy Orientation* (1951), muchas han sido las definiciones que se han realizado sobre las políticas públicas, las cuales van desde abordajes simples y generales hasta otras más específicas y complejas. Una aproximación inicial la da el propio Lasswell (1995)¹, para quien las políticas públicas se refieren a “las elecciones más importantes, ya sea en la vida organizada o en la vida privada” de las personas (p. 83), con lo cual en sus inicios las políticas públicas se referían no solo a una política gubernamental sino también a una política empresarial y hasta una propia política personal.

Dye (1972), por su parte, realiza una definición general de la política pública al indicar que ésta implica “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (p. 2), que no es lo mismo que todo lo que un gobierno hace o no hace, centrandó su atención en el gobierno como actor principal de las políticas, así como en su acción o inacción deliberadas.

Un acercamiento algo más específico es el de Dunn (1981), quien ve a las políticas públicas como las acciones que se realizan para resolver un problema público (como se citó en Fontaine, 2015, p. 24). Esta mirada deja de lado las actividades estatales que no están enfocadas en resolver problemas públicos y no contempla la exclusividad del Estado sobre las políticas públicas, toda vez que actores no estatales también pueden participar en acciones encaminadas a resolver los problemas públicos.

Meny y Thoening (1992), por su parte, definen la política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder político y legitimidad gubernamental”, y que “se presenta bajo

¹ Originalmente el texto de Laswell se publicó en inglés en el año de 1951 bajo el título de “The Policy Orientation”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “La orientación hacia las políticas”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “El estudio de las Políticas Públicas”, del año 1995.

la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (p. 89). Aquí los autores destacan la institucionalidad y las estructuras de autoridad donde se originan las políticas públicas y que son las que le dan legitimidad, y establecen que las políticas se hacen efectivas a través de mecanismos formales, como la reglamentación, y en las prácticas informales de los actores gubernamentales que permiten su funcionamiento e implementación.

Más recientemente, André-Noel Roth (2002) realiza una definición que establece algunos elementos fundamentales de las políticas públicas. El autor las entiende como:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por los menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27).

Esta definición destaca que las políticas públicas no corresponden a una sola decisión o acción ejecutada por el Estado sino más bien a un conjunto articulado de los mismos, y resalta la presencia de objetivos colectivos, medios y acciones, instituciones u organismos gubernamentales y problemas públicos como parte esencial de las políticas.

Otra definición importante por su mirada descriptiva y porque articula algunos de los aspectos y elementos señalados por los autores anteriormente citados es la que realiza Aguilar (2008), quien referencia a las políticas públicas como:

a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2008, p. 13).

La propuesta de Aguilar, la cual se acoge en el presente trabajo, muestra que las políticas públicas son un proceso complejo que busca satisfacer las necesidades y aspiraciones colectivas de la sociedad, a través de un conjunto de acciones estatales formales, intencionadas y causales y cuyo propósito es modificar una situación considerada problemática en beneficio del interés general.

Las definiciones hasta aquí señaladas exponen a breves rasgos la evolución conceptual de las políticas públicas e identifican algunos de sus elementos esenciales, lo que permite dimensionar su importancia para la vida y el funcionamiento de las sociedades y comprender el interés que han concitado como objeto de estudio, primero en los Estados Unidos y posteriormente en Europa y el resto del mundo.

1.1.2 Análisis de las políticas públicas: el enfoque secuencial

El análisis de las políticas públicas como campo de estudio nació en los años 50 en los Estados Unidos como una rama de las ciencias sociales que buscaba llenar el vacío de investigaciones sobre el proceso de decisión y ejecución del gobierno dejado por la ciencia política y la administración pública (Aguilar, 1993, p. 8). Las políticas públicas rápidamente lograron captar la atención de varios científicos sociales, quienes asumieron su análisis desde diferentes perspectivas.

Uno de los padres fundadores de las políticas públicas, Lasswell (1995), consideraba que el análisis de la *policy* busca conocer científicamente su proceso de producción y ejecución para entender mejor las elecciones de los actores y “aumentar la racionalidad de las decisiones” (p. 80). Este nuevo campo de estudio, para Lasswell, tenía dos dimensiones: el proceso de la política y las necesidades de inteligencia de este proceso. En el primer caso se buscaba mejorar la práctica de las políticas para enfrentar los problemas y necesidades de la sociedad; y en el segundo caso lo fundamental era mejorar la información e interpretación del comportamiento de las personas y del contexto, disponibles para los tomadores de decisiones (Lasswell, 1995, pp. 80-82).

Más adelante, Dunn (1981) definió el análisis de políticas públicas como una “ciencia social aplicada” que a través de diferentes métodos de investigación transforma y produce información de política pública que puede ser usada para resolver problemas de política pública (como se citó en Roth, 2014, p. 49). Con esta definición, el autor evidenció el carácter práctico de la disciplina y su orientación a la aplicabilidad, pues busca la resolución de los problemas que afectan a las acciones emprendidas por el Estado cuando éste interviene en los temas que aquejan a algún sector de la sociedad.

Ambas propuestas destacan la comprensión y mejora del proceso de las políticas públicas como el propósito fundamental de su análisis. Precisamente, la comprensión de la política pública como un proceso, es decir, como una sucesión de acciones o etapas, dio paso al enfoque o marco de análisis con el cual se han abordado un sinnúmero de estudios sobre políticas públicas: el secuencial.

El enfoque secuencial o llamado también “enfoque de libro de texto” o del ciclo de las políticas públicas fue el primero en concebirse y es entre todos los marcos de análisis que se han desarrollado el más utilizado e influyente². Este enfoque tiene la particularidad de dividir a la política pública en una serie de fases o etapas interrelacionadas, pudiendo así ser estudiadas de manera individual o no, según el enfoque y las necesidades del investigador.

La primera versión del modelo secuencial fue planteada por Lasswell (1956), quien distinguió siete etapas del ciclo de las políticas públicas: 1) inteligencia, se trata de recopilar, procesar y difundir información; 2) promoción, se refiere a generar opciones de políticas; 3) prescripción, es tomar un curso de acción; 4) invocación, determina conductas y sanciones en función del curso de acción establecido; 5) aplicación, es la implementación de la política; 6) terminación, constituye el final de la política; y, 7) evaluación de los resultados y efectos de la política en función de los objetivos planteados.

Posteriormente, Jones (1970) simplificó la propuesta de Lasswell disminuyendo a cinco las etapas de la política pública: 1) formulación o identificación del problema, es cuando un problema se convierte en socialmente relevante y puede ser incorporado en la agenda pública; 2) evaluación de posibles soluciones, consiste en el análisis y debate entre los tomadores de decisión para identificar posibles cursos de acción; 3) toma de decisión, se elige entre las opciones aquella que se considera permite resolver el problema establecido; 4) implementación de la política, es la puesta en marcha la opción seleccionada en la etapa anterior; y, 5) evaluación de los resultados, comprende el balance de los resultados e impactos obtenidos tras implementación de la política pública.

² Roth (2007) destaca seis marcos de análisis entre los más utilizados por los investigadores de políticas públicas: 1) Marco secuencial; 2) Elección racional (Rational Choice) y elección pública (Public Choice); 3) Marco de análisis y desarrollo institucional; 4) Coaliciones promotoras (Advocacy Coalitions); 5) Marco de análisis por el referencial; y, 6) Marco de análisis narrativo.

Otras dos importantes propuestas sobre el ciclo de las políticas públicas son la de Brewer (1974) y Parson (2007). El primero estableció seis etapas de la política pública: 1) invención/iniciación; 2) estimación; 3) selección; 4) implementación; 5) evaluación; y, 6) terminación; y el segundo definió siete etapas: 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de respuestas/soluciones/alternativas; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opciones; 6) implementación; y, 7) evaluación.

Más allá de las diferentes propuestas y las variaciones en los nombres, el número y orden de las etapas, lo fundamental del enfoque secuencial es que se trata de un dispositivo analítico que permite entender la lógica de las políticas públicas como un proceso que comprende diferentes etapas interrelacionadas entre sí y en la que participan diferentes actores. Al ser un instrumento capaz de reducir la complejidad de las políticas públicas en etapas, permite que cada una de éstas pueda ser analizada sola o en relación con otras etapas. Además, el enfoque secuencial puede ser utilizado en todos los niveles donde se desarrollan las políticas: local, nacional e internacional, y permite también examinar los roles e interacciones de los diferentes actores e instituciones (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 14), aportando así a un entendimiento más detallado y profundo del proceso de las políticas.

Sin embargo, en este punto conviene advertir que el enfoque secuencial no está libre de críticas, principalmente porque se basa en una concepción idealizada y racional del proceso de las políticas públicas y por su sesgo legal y “top-down” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En la práctica, el proceso de las políticas no necesariamente ocurre en forma lineal, una etapa tras otra, sino que éstas pueden cambiar su orden de ejecución, superponerse una a la otra o incluso alguna puede no realizarse. Asimismo, un modelo que privilegia la visión del legislador y la perspectiva legalista e institucional termina ignorando a los actores más cercanos a la realidad y resulta incompleta para comprender las complejas interacciones que ocurren en el proceso de las políticas.

Si bien el enfoque secuencial es un punto de entrada válido para el estudio de las políticas públicas ya que permite reducir la complejidad del proceso en etapas racionales más manejables para el investigador, no es una descripción categórica de la secuencia de una política tal como sucede en la realidad y por ende no es suficiente para entender su complejidad. El investigador debe estar consciente de las limitaciones de este enfoque y al momento de utilizarla tener en cuenta no solo que la realidad de las políticas es infinitamente más compleja y dinámica sino además que el enfoque

secuencial necesita de otros enfoques y modelos de análisis para explicar el funcionamiento del proceso de las políticas.

Precisamente, el presente trabajo utiliza el modelo secuencial como puerta de entrada al análisis de las políticas públicas para acercarse a la fase de la implementación con la intención de estudiar y comprender cómo se ejecutan las políticas y qué factores pueden influir en los resultados que finalmente se generan.

1.2 Implementación de las políticas públicas

Una de las etapas recurrentes en las propuestas del modelo secuencial o del ciclo de las políticas públicas es la implementación. Esta etapa como área de análisis inició su desarrollo en el último cuarto del siglo XX, ya que hasta ese entonces las investigaciones sobre políticas públicas se centraron en la toma de decisión. Se consideraba que para mejorar los resultados y resolver los problemas públicos solo era necesario mejorar la calidad de la decisión, pues una vez ésta haya sido tomada, era “simplemente ejecutada por el aparato burocrático” (Aguilar, 1993, p. 15).

Es a partir de los años setenta y ante los recurrentes fracasos de los programas gubernamentales estadounidenses que se inició a considerar que muchos de estos fracasos estaban relacionados con defectos y errores en la implementación y no tanto en la decisión, despertando el interés de los investigadores por la puesta en práctica de las políticas públicas, llegando a considerarla incluso como la determinante definitiva del resultado de una decisión en las políticas.

Una primera aproximación al concepto de implementación lo realizan Pressman y Wildavsky, en su trabajo pionero *Implementation* (1973), donde la definen como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (Pressman y Wildavsky, 1973, p. XXI). Los autores muestran a la implementación no como un momento puntual del ciclo de las políticas sino como un proceso complejo y conflictivo debido, entre otras cosas, a la cantidad de actores, recursos e instrumentos que intervienen para lograr los objetivos propuestos.

Más adelante otros investigadores proponen otros conceptos pero sin alejarse de la esencia y las implicaciones de la propuesta original. Van Meter y Van Horn (1993) señalan que la implementación

“abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (p. 99). Esta definición pone su atención en los esfuerzos realizados por los actores de las políticas para traducir las decisiones tomadas en acciones que permitan llevar a cabo los objetivos planificados.

Para Meny y Toenig (1992), la implementación es la fase durante la cual “se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (p. 158). En otras palabras, la implementación es el puente entre la decisión tomada y la ejecución de la misma, y un plan, programa o ley pueden ser instrumentos que guíen el accionar de los actores involucrados en la ejecución de la política, quienes haciendo uso de los recursos disponibles convierten las intenciones y objetivos trazados en resultados observables.

Pero el proceso de implementación no siempre asegura la realización de lo planificado, pueden surgir inconvenientes, fallas y distorsiones que afecten su ejecución y que se conviertan en un factor determinante para el éxito o fracaso de las políticas públicas, entendiendo el éxito como la ‘ejecución fiel’ de los objetivos establecidos por la política y el fracaso la no consecución de la misma (Matland, 1995, pp. 154-155). Precisamente, estas dificultades en la ejecución de las políticas propiciaron el desarrollo de un nuevo campo de investigación: el análisis de la implementación, que Subirats (1992) define como el “estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados” (p. 104), con lo cual, el estudio de la implementación busca identificar las variables que determinan el logro o no de los objetivos de las políticas.

La atención que despertó el análisis de la implementación propició el surgimiento de enfoques de estudio que, a partir del uso de diferentes propuestas y modelos, pusieron énfasis en los factores determinantes para la ejecución de las políticas públicas y sus resultados, dirigiendo su atención a los actores, recursos y demás variables que interviene en el proceso de implementación.

1.2.1 Enfoque de arriba hacia abajo o *top-down*

El enfoque de arriba hacia abajo o *top-down* fue el primer modelo analítico de la implementación de las políticas públicas en aparecer y su centro de atención está en el rol de los tomadores de

decisión. Meny y Thoenig (1992) destacan tres ideas como los fundamentos de este enfoque: la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo, y la búsqueda del principio de eficiencia (p. 159).

Siguiendo estas ideas, el enfoque *top-down* supone que existe una clara separación entre la formulación y decisión de las políticas (universo político) y la implementación (mundo administrativo), y que basta una orden de los decisores para que los ejecutores actúen racionalmente conforme a la decisión tomada, asumiendo una lógica vertical que subestima lo que los ejecutores pueden hacer y sin considerar que existen otras variables que también pueden afectar el proceso de implementación. De ahí que este enfoque, como señala Subirats (1992), no considere que los programas nunca son perfectos; que los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos; que las administraciones no son totalmente transparentes ni racionales y que la sociedad puede tener un comportamiento contradictorio e incluso hostil con una determinada política (p. 112).

En cuanto a los representantes de este enfoque, varios son los autores que han asumido una perspectiva de arriba hacia abajo al momento de analizar el proceso de implementación de las políticas públicas. Entre los trabajos más destacados al respecto se encuentran los realizados por Pressman y Wildavsky (1973), Van Meter y Van Horn (1975) y Sabatier y Mazmanian (1981).

El estudio de Pressman y Wildavsky, *Implementation* (1973), es considerado como uno de los pioneros en el enfoque *top-down*. Ellos centraron su investigación en los programas de la Economic Development Administration (EDA) destinados a crear empleo permanente para las minorías a través de subvenciones a las empresas de las ciudades. Se enfocaron en el caso particular de Oakland (1966-1970), para el cual la agencia federal EDA acordó la inversión de 23 millones de dólares con los que se esperaba crear 3.000 nuevos empleos. Sin embargo, tres años después sólo se habían gastado cuatro millones de dólares y los empleos creados eran apenas 63. Los resultados eran decepcionantes y así lo evidenciaron los autores:

El Congreso aprobó los fondos necesarios, las autoridades de la ciudad y las empresas dieron su aprobación, se anunció el programa al público con bombos y platillos. Pero, años más tarde, las construcciones no habían sido terminadas, los financiamientos se habían agotado y los resultados en términos de empleo para las minorías eran magros y decepcionantes (Pressman y Wildvasky, 1973, pp. XIX-XX).

En la visión de los autores, la política pública es “una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas. Si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2” (Pressman y Wildavsky, 1973, p. XIII), es decir, es una hipótesis de relación causal en la que dadas unas condiciones iniciales la implementación se pone en marcha y se logran los resultados esperados, caso contrario, de no existir las condiciones iniciales ni siquiera se podría hablar de la etapa de implementación.

La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas... No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad de seguir adelante” (Pressman y Wildavsky, 1973: p. XIV).

En el caso de Oakland las condiciones iniciales estaban dadas, había consenso en el objetivo de la política y en los recursos e instrumentos a utilizar. ¿Qué había ocurrido entonces? Pressman y Wildavsky concluyen que los problemas de implementación en el caso de Oakland estuvieron en “la complejidad de la acción conjunta”, es decir, en la dificultad de cooperar y llegar a consensos entre los múltiples actores que intervienen a lo largo de la cadena de “puntos de decisión” de la implementación. Su recomendación, en este sentido, es que se diseñen procesos de implementación con pocos puntos de decisión y actores participantes, y que a la hora de diseñar una política pública se tomen en cuenta las dificultades que puede conllevar su implementación.

Otra propuesta del enfoque *top-down* es la de Van Meter y Van Horn (1975)³. Ellos consideran que la implementación depende de la política pública a implementarse, y en este sentido clasifican a las políticas de acuerdo a dos características: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso de los participantes en torno a las metas. Su hipótesis es:

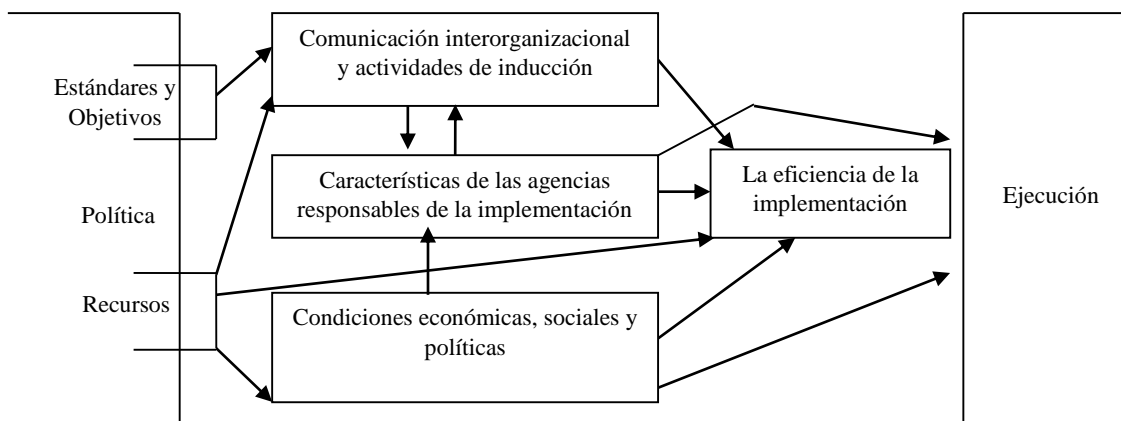
la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas (Van Meter y Van Horn, 1993, p. 116).

³Originalmente el texto de Van Meter y Van Horn se publicó en inglés en el año de 1975 bajo el título de “The policy implementation process: A conceptual framework”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “La implementación de las políticas”, del año 1993.

En otras palabras, una política que no exija demasiados cambios de las instituciones y actores involucrados, que no difiera mucho de políticas anteriores y cuyas metas tengan un consenso amplio entre los funcionarios responsables tendrán mayores probabilidades de implementarse exitosamente que aquellas que exijan cambios drásticos, sean muy diferentes de políticas antes implementadas y cuyas metas no sean bien entendidas o aceptadas por sus ejecutores.

Van Meter y Van Horn, además, proponen un modelo sistémico del proceso de implementación que facilite su descripción y análisis y permita establecer explicaciones sobre los resultados. El modelo determina seis variables que condicionan la ejecución de las políticas: 1) los estándares y los objetivos; 2) los recursos; 3) la comunicación interorganizacional; 4) las características de los responsables; 5) el entorno económico, social y político; y, 6) las actitudes de los encargados de la implementación (Gráfico 1).

Gráfico 1. Modelo del proceso de implementación



Fuente y elaboración: Van Meter y Van Horn, 1993

Según este modelo, las seis variables que condicionan la implementación de la política se relacionan e influyen de manera unidireccional. En un primer momento están las dos variables establecidas antes del inicio de la implementación: los estándares y objetivos, que son los que guían el proceso y pueden encontrarse claramente definidos en un documento o ser ambiguos y de difícil identificación; y los recursos, que pueden ser económicos, humanos, técnicos o de otra índole, destinados a facilitar o estimular una adecuada implementación de la política.

En un segundo momento están las cuatro variables restantes. La comunicación interorganizacional apela a la existencia de una comunicación lo más exacta y coherente posible de los estándares y objetivos de la política, y su comprensión adecuada por parte de los encargados de la implementación. En cuanto a las características de las agencias responsables, esta variable se refiere a los rasgos formales de las organizaciones, los atributos informales del personal y los vínculos que se establecen entre la instancia responsable con otros participantes del proceso de implementación.

Las condiciones económicas, sociales y políticas son una variable externa que puede mejorar o limitar el desempeño de la política ya que afecta a las otras variables, por ejemplo, la oposición y movilización ciudadana contra una determinada política puede cambiar la actitud de los encargados de la implementación y generar animadversión hacia esa política. Finalmente, la disposición o actitud de los responsables de la implementación se refiere a tres elementos de su comportamiento “que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta” (Van Meter y Van Horn, 1993, p. 128).

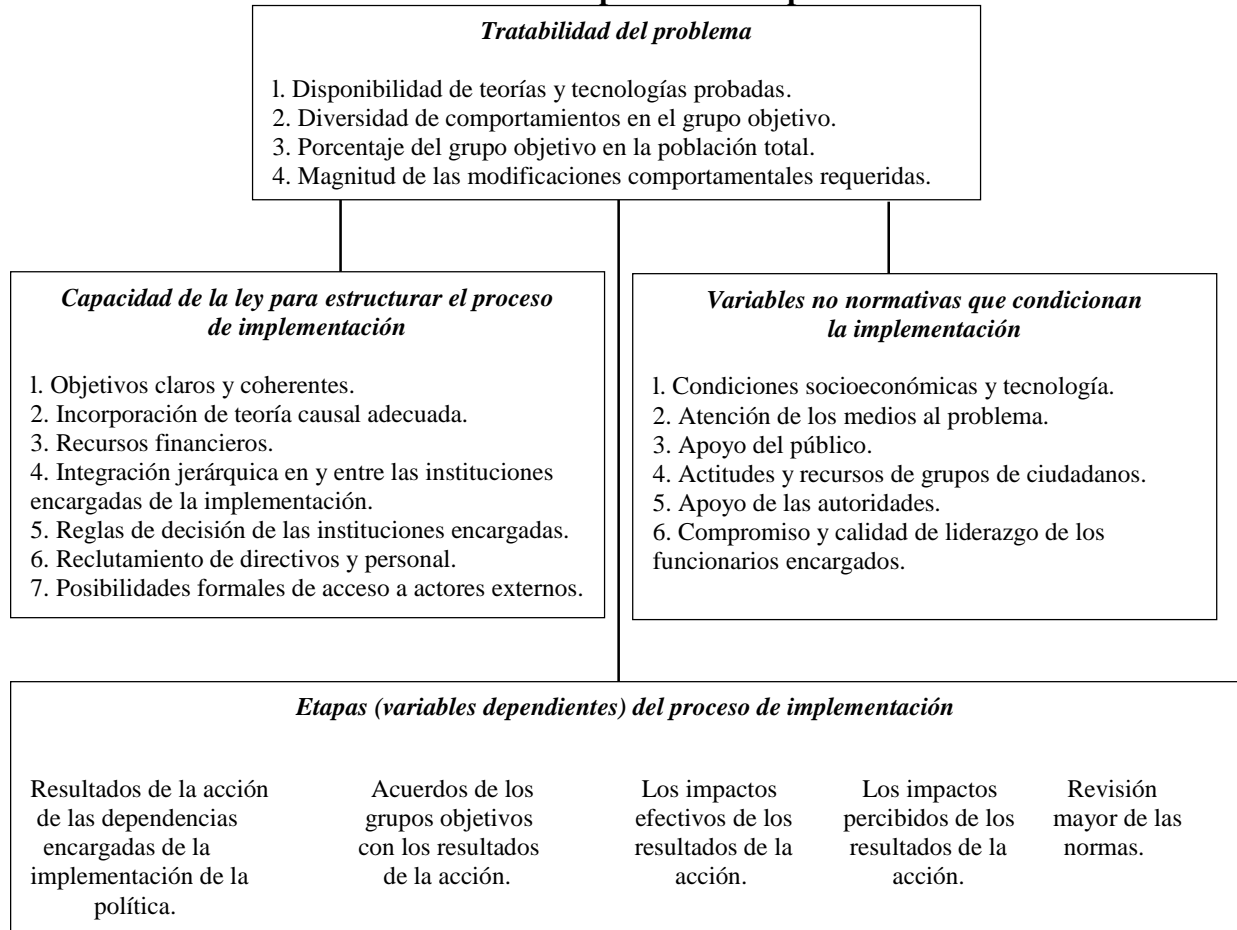
Enlazando las dos características de la política que conforman la hipótesis central de Van Meter y Van Horn y las seis variables de su modelo de análisis, se puede apreciar que la magnitud de cambio requerido se relaciona con los recursos, las características de las agencias responsables y las condiciones económicas, sociales y políticas; mientras que el nivel de consenso tiene que ver con los objetivos, la comunicación interorganizacional y la disposición de los implementadores; es decir, para que una implementación sea exitosa será necesario un nivel de consenso alto en los objetivos, comunicación interorganizacional y disposición de los implementadores, y que se requieran cambios menores en cuanto a los recursos, las características de los implementadores y las condiciones del entorno.

Otros autores que también propusieron un marco de análisis para la implementación de las políticas públicas son Sabatier y Mazmanian (1993)⁴. Su marco de análisis es considerado el más conocido,

⁴ Originalmente el texto de Sabatier y Mazmanian se publicó en inglés en el año de 1981 bajo el título de “The implementation of public policy: A framework of analysis”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “La implementación de la política pública: Un marco de análisis”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “La Implementación de las políticas”, del año 1993.

utilizado y depurado (Parsons, 2007, p. 505) y se enfoca en analizar un conjunto de 17 variables agrupadas en tres categorías (Gráfico 2), poniendo particular énfasis en la capacidad de la ley para influir en el grado de éxito de la implementación.

Gráfico 2. Variables del proceso de implementación



Fuente y elaboración: Sabatier y Mazmanian, 1993

La primera categoría del modelo de Sabatier y Mazmanian es la “Tratabilidad de los problemas a las que se dirige una ley” y básicamente se refiere a que existen problemas públicos más sencillos de tratar que otros, dependiendo de factores como la teoría causal; la diversidad y el tamaño del grupo objetivo; y los cambios de comportamiento requeridos. Es decir, hay algunos temas y problemas que, al contar con teorías causales válidas, enfocarse en grupos objetivos reducidos y requerir cambios de comportamiento mínimos, son más tratables y por ende el proceso de implementación es más sencillo de realizar.

La segunda categoría tiene que ver con la “Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación”. Su argumento es que una ley que incluya en su texto determinados elementos puede incrementar la posibilidad de alcanzar los objetivos de una política pública. Estos elementos son: objetivos precisos y bien definidos; una teoría causal adecuada⁵; recursos financieros; instancias responsables de la política jerárquicamente ordenadas y con reglas claras; y promover la participación de los ciudadanos.

La tercera categoría corresponde a las “Variables no normativas que condicionan la implementación”, es decir, que afectan a las agencias responsables y al grupo objetivo, y en consecuencia a los objetivos de la política. Estas variables externas son las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas; la atención de los medios de comunicación; el apoyo del público y de las autoridades; el involucramiento de grupos ciudadanos afectados; y, el liderazgo de los responsables de la implementación. Adicionalmente, una de las novedades del marco analítico de Sabatier y Mazmanian es que establece cinco etapas en el proceso de implementación, las cuatro primeras relacionadas mayormente con los resultados de la implementación y la otra con la posibilidad final de revisar y modificar la ley.

Como se puede advertir, los planteamientos del enfoque *top-down* se sustentan en una visión tradicional de las políticas donde la implementación se piensa desde la alta jerarquía y la atención de los investigadores está principalmente en cómo mantener el control sobre el proceso de ejecución de las políticas. Esta lógica vertical no tardó en generar voces críticas de quienes no solo pensaban que el control absoluto es imposible de lograr, sino que además reivindicaban el papel de los ejecutores a nivel de calle, sugiriendo así otra mirada alternativa que busca cambiar el enfoque del análisis de la implementación de las políticas públicas y cuyo énfasis ya no está en los actores de “arriba” sino en los de “abajo”.

1.2.2 Enfoque de “abajo hacia arriba” o *bottom-up*

⁵ A decir de Sabatier y Mazmanian (1993) una teoría causal adecuada requiere: 1) buena comprensión de los principales vínculos casuales entre intervención gubernamental y logro de los objetivos; y 2) que los responsables de la implementación tengan autoridad sobre suficientes vínculos decisivos para alcanzar los objetivos (p. 338).

El enfoque de abajo hacia arriba o *bottom-up* centra su atención en el eslabón final del proceso de implementación, el personal que da el servicio, y se interesa en conocer cuáles son las características y circunstancias adecuadas para que este personal ofrezca un servicio que satisfaga las demandas de los usuarios. Es a partir de esta premisa que el enfoque *bottom-up* ofrece una nueva forma de ver el proceso de implementación, sus problemas y posibles soluciones, y cuyo desarrollo ha contado con el aporte de importantes teóricos.

El pensamiento inicial de este enfoque tiene su origen en los escritos de Michael Lipsky (1971, 1977, 1978) sobre la importancia de los *Street-level bureaucrats* o burócratas a nivel de calle en el proceso de la implementación. Para Lipsky estos actores y sus espacios cotidianos son la pieza fundamental en la ejecución de las políticas públicas, debido a que ellos son quienes interactúan directamente con los ciudadanos, toman decisiones discrecionales y llevan a la práctica la política.

Los servidores públicos a nivel de calle (policías, maestros, médicos, jueces, etc.) se enfrentan a diario no solo a las necesidades, requerimientos y preocupaciones particulares de cada ciudadano sino también a las exigencias gubernamentales y las limitaciones de recursos, lo que los lleva a actuar discrecionalmente y crear conductas rutinarias para realizar su trabajo.

Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige. Su trabajo es intrínsecamente discrecional. Las medidas que podrían dar dirección a su conducta son de muy poca eficacia (Lipsky y Weatherley, 1977, p. 172).

A partir de las aportaciones de Lipsky, otros investigadores como Berman y Elmore ampliaron la literatura sobre los *Street-level bureaucrats* y formalizaron la manera *bottom-up* de estudiar la implementación.

Paul Berman (1978)⁶ refina la noción de “contexto local” e introduce el concepto del *institutional setting* o contexto institucional como un determinante para la implementación de la política. En este

⁶ Originalmente el texto de Berman se publicó en inglés en 1978 bajo el título de “The study of the macro and micro-implementation”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “El estudio de la

sentido, el proceso de implementación se observa en dos niveles: macro-implementación y micro-implementación. La macro-implementación es el proceso donde se generan las condiciones necesarias para la ejecución de la política en una localidad determinada siendo su contexto todo el sector de la política (niveles nacionales, regionales y locales); mientras que la micro-implementación es el proceso de entrega de los servicios de la política a una población determinada a través de organizaciones y agentes locales y su contexto es la organización local prestadora de los servicios.

Para Berman, la micro-implementación es el nivel decisivo para el éxito de la política porque las organizaciones del nivel macro tienen una influencia limitada e indirecta en el comportamiento de los ejecutores de la política a nivel local, quienes son en definitiva los que llevan a la práctica la prestación de los servicios a los ciudadanos, pero para que la micro-implementación sea efectiva es necesario una “adaptación mutua” entre el proyecto de la política y las condiciones de la organización local responsable de la implementación (Berman, 1993, p. 305).

Otro aporte interesante es el de Richard Elmore (1978)⁷. Este autor, basándose en estudios sobre políticas sociales, señala que las políticas públicas no pueden comprenderse sin tomar en cuenta los medios de ejecución, y dado que las organizaciones públicas son las que implementan las políticas, el conocimiento de éstas es un componente crítico para el análisis ya que en ellas es donde se moldea el proceso de la implementación. “Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas” (Elmore, 1993a, p. 186).

Es así que Elmore introduce los modelos organizacionales en el análisis de la implementación de las políticas públicas y con base a las teorías desarrolladas alrededor de cuatro modelos de organización plantea, entre otras cosas, explicaciones a los fracasos en el proceso de implementación (Tabla 1), los cuales están asociados con los ejecutores de las políticas.

macro y micro-implementación”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “La Implementación de las políticas”, del año 1993.

⁷ Originalmente el texto de Elmore se publicó en inglés en 1981 bajo el título de “Organizational models of social program implementation”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “La Implementación de las políticas”, del año 1993.

Tabla 1. Modelos organizacionales y fracaso de la implementación

| Modelo | Fracaso de la Implementación |
|----------------------------|---|
| Administración de sistemas | Mala Administración (políticas mal definidas, responsabilidades mal asignadas, resultados deseados no son claros, no se considera a los funcionarios como responsables de su desempeño). |
| Proceso burocrático | Autonomía y rutina de los responsables de la implementación. Incapacidad de los formuladores de la política de comprender las condiciones reales de la prestación de servicios. |
| Desarrollo Organizacional | Falta de consenso en torno a las metas y de compromiso con la política por parte de los responsables de la implementación. |
| Conflicto y negociación | No hay una definición de qué rasgos o acciones considerar como un fracaso de la implementación, pero el solo hecho de mantener la negociación entre los actores participantes es visto como un éxito. |

Fuente: Elmore, 1993a

Elaborado por: autora (2021)

Adicionalmente, Elmore (1981)⁸ distingue dos enfoques para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*) y el diseño retrospectivo (*backward mapping*). Del primer diseño señala que tiene un fundamento tradicional donde los altos funcionarios establecen y controlan los objetivos, los pasos a seguir, los responsables y los resultados, enfoque que para Elmore tienen “severas limitaciones” llegando a afirmar que: “El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación” (Elmore, 1993b, p. 254). En cambio, del segundo diseño el autor afirma que es contrario al diseño prospectivo ya que, retrospectivamente, parte desde la última de las etapas, desde las interacciones entre la sociedad y el gobierno en los niveles operativos, y a partir de ahí se establecen los objetivos, los responsables, las operaciones y las directrices de la política.

Las propuestas del enfoque *bottom-up* rompieron con la idea de un proceso de implementación racional y jerárquico al centrar su atención en los encargados de ejecutar la política más que en aquellos que lo formulan, como lo hace el enfoque *top-down*. Ambas posturas lograron posicionar, respectivamente, el papel fundamental de los tomadores de decisiones y de los responsables

⁸ Originalmente el texto de Elmore se publicó en inglés en 1981 bajo el título de “Backward mapping: Implementation research and policy decision”. La versión en español que tomamos como referencia en el presente trabajo se titula “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, y es la que reproduce Luis Aguilar en su libro “La Implementación de las políticas”, del año 1993.

operativos en el proceso de implementación; sin embargo, los enfrentamientos entre ambos enfoques y su posicionamiento en uno u otro lado impiden alcanzar una visión en conjunto de la realidad de la puesta en práctica de las políticas. De ahí que surgen propuestas que intentan reconciliar ambos enfoques pues consideran que no son contradictorios entre sí sino más bien complementarios.

1.2.3 Enfoque híbrido o síntesis de los enfoques top-down y bottom-up

El enfoque híbrido o mixto trata de integrar las visiones *top-down* y *bottom-up* para aprovechar lo mejor de cada una de ellas, considerando que ambos enfoques no son excluyentes uno del otro y que es necesario integrar las perspectivas de jerarquía y control de los altos decisores con la de autonomía y adaptación de los responsables operativos. Las propuestas en este sentido han sido dos: 1) combinar los dos enfoques dentro del mismo modelo; y, 2) establecer las condiciones bajo las cuales un enfoque es más apropiado que el otro.

Sabatier (1986), por ejemplo, alejándose del enfoque *top-down* que ayudó a desarrollar, plantea un marco de análisis que articula “los mejores rasgos o características de cada enfoque” (p. 37) y al que denominó *advocacy coalitions framework* o coaliciones promotoras de intereses. Su planteamiento es que el estudio de la implementación debe ser una tarea de largo plazo, 10 años o más, para lograr rigurosidad en el análisis de quienes conforman las coaliciones y sus acciones esenciales; sin embargo, el nuevo marco de Sabatier terminó por distanciarse del estudio de la implementación y se enfocó más bien en las dinámicas de cambio y aprendizaje en las políticas.

Malcolm Goggin también propuso un nuevo modelo para analizar la implementación. Este autor critica los trabajos previos por haber priorizado los estudios de caso y la perspectiva cualitativa, lo que habría generado demasiadas variables de análisis y relegado el uso de estadísticas que permitan comprobar o refutar hipótesis (Goggin, 1986). En este sentido, propone que las investigaciones sean más teóricas y no tanto empíricas, que se usen más las herramientas cuantitativas, que se hagan estudios comparativos y que los análisis sean más extensos en el tiempo.

La propuesta de Goggin y colaboradores (1990) se basa en un “modelo comunicativo” de la implementación de las políticas intergubernamentales que incluyen variables del enfoque *top-down* como *bottom-up*, señalando fundamentalmente que las diferencias en la implementación se deben a

la capacidad de comunicar las intenciones de la política y que esta capacidad puede ser afectada por “incentivos” y “restricciones” en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y local), generándose distorsiones y malentendidos que afectan la interpretación de lo que se comunica.

La apuesta de Goggin es aún mayor, lo que busca en definitiva es el desarrollo de una “teoría de la implementación parsimoniosa, pero completa” (Lester y Goggin, 1998, p. 6), que combine al menos cuatro teorías: teoría de la comunicación, teoría de los regímenes, teoría de la elección racional y teoría de la contingencia; que involucre numerosas variables, compare varios procesos de implementación desarrollados en diferentes lugares, se lleve a cabo por al menos diez años, combine números métodos de investigación y cuyo objeto de estudio sea el proceso de la implementación y no tanto los resultados ni los impactos que éste genere.

Por su parte, Richard Matland (1995) no propone un modelo que sintetice los dos enfoques de análisis de la implementación sino más bien uno que explique cuándo uno u otro enfoque es más apropiado de ser utilizado. Su propuesta se fundamenta en dos variables: grado de ambigüedad (depende de los objetivos y los medios) y nivel de conflicto (depende de los intereses y opiniones), de los cuales derivan cuatro tipos de implementación de políticas.

Gráfico 3. Matriz de ambigüedad y conflicto: procesos de implementación de políticas

| | | CONFLICTO | |
|------------|------|--|--|
| | | Bajo | Alto |
| AMBIGÜEDAD | Bajo | <i>Implementación Administrativa</i> Recursos | <i>Implementación Política</i> Poder |
| | Alto | <i>Implementación Experimental</i> Condiciones del contexto | <i>Implementación Simbólica</i> Fuerza de coaliciones |

Fuente y elaboración: Matland, 1995

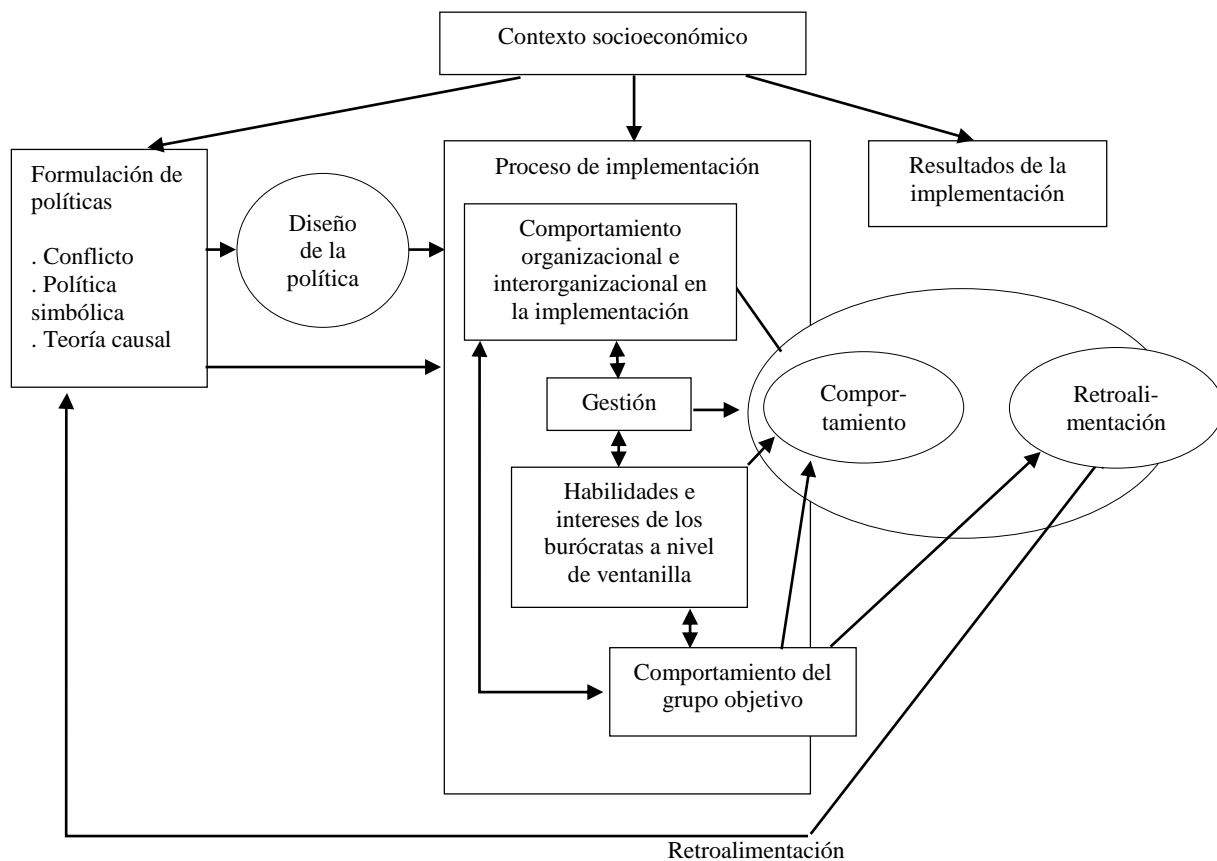
De acuerdo a la propuesta de Matland, cuando el grado de ambigüedad y el nivel de conflicto son bajos estamos frente a una “implementación administrativa”; cuando la ambigüedad es alta y el nivel de conflicto es bajo se trata de una “implementación experimental”; cuando el grado de ambigüedad

es bajo pero el nivel de conflicto alto estamos ante una “implementación política”; y, cuando la ambigüedad y conflicto son altos se trata de una “implementación simbólica”.

En este sentido, para Matland, los modelos del enfoque *top-down* aportan a una descripción precisa del proceso cuando se trata de tipos de implementación administrativa y política; en cambio los modelos del enfoque *bottom-up* contribuyen de manera relevante cuando la implementación es experimental; y, ambos enfoques pueden ser utilizados cuando la implementación es simbólica.

Por último, en un esfuerzo por integrar algunas de las variables más importantes de los estudios sobre implementación de las políticas, Soren Winter (2012) propone un “modelo de implementación integrada” que se fundamenta en tres grupos de variables claves: 1) formulación de la política; 2) proceso de implementación; y, 3) resultados, todos ellos dentro de un contexto socioeconómico, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Modelo de implementación integrada



Fuente y elaboración: Winter, 2012

El primer conjunto de variables se relaciona con la *formulación de la política pública* y comprende la etapa en la que los representantes y autoridades definen la dirección que seguirá una política, estableciendo elementos como los objetivos, la teoría causal, los instrumentos y las entidades responsables, los cuales constituyen en conjunto el diseño de la política. La etapa de formulación, además, puede enfrentar conflictos que influyan en el diseño final de la política y que incluso continúen en el proceso de la implementación (Bardach, 1977), por lo que es importante considerar el estrecho vínculo que existen entre el diseño y la implementación de las políticas.

El segundo conjunto de variables corresponde al *proceso de implementación* y comprende los comportamientos organizacionales e interorganizacionales de las instancias responsables de la política y su nivel de compromiso y coordinación, la gestión, las prácticas e intereses de los burócratas a nivel de calle y el comportamiento del grupo objetivo como los factores que determinan los resultados de la ejecución de las políticas.

En lo referente a los *resultados de la implementación*, éstos son considerados por Winter como la variable dependiente de su modelo, es decir, su desempeño se explica por el comportamiento que hayan tenido el conjunto de variables presentes en la formulación y en la implementación de la política. Finalmente, el *contexto socioeconómico*, para Winter (2012), forma condiciones marco importantes para el proceso de la implementación.

Los enfoques y modelos hasta aquí mencionados dan cuenta, por una parte, de algunas de las principales propuestas, aportes y preocupaciones de los investigadores en torno al proceso de la implementación de las políticas públicas, y por otra, permiten ver la gran cantidad de puntos de vista existentes sobre los elementos que se consideran vitales para la implementación de la política⁹, un asunto que, pese a las múltiples contribuciones realizadas a lo largo de casi medio siglo de investigaciones, no ha logrado llegar a un consenso en torno a un modelo o una teoría de la implementación.

⁹ Uno de los estudios más completos al respecto es el de O'toole, 1993, en el que revisa las variables consideradas como importantes en más de cien estudios sobre implementación de políticas públicas.

Cada uno de los enfoques y sus respectivas propuestas ha aportado algo al conocimiento que actualmente se tiene sobre la implementación y han evidenciado que tanto la dimensión política como la administrativa son vitales para alcanzar los objetivos trazados. El proceso de implementación no tiene una sola forma de estudiarse ni puede considerarse que una sea mejor que la otra. Aprovechar las diferentes perspectivas teóricas y las metodologías utilizadas parece la estrategia más fructífera para el desarrollo del campo de estudio de la implementación, a sabiendas, además, que cada política pública es distinta, que no existe la implementación perfecta y que ésta siempre estará influida por los contextos en los que se desenvuelve y los actores que la ejecutan.

1.3 Marco analítico y diseño metodológico

1.3.1 Modelo de análisis

La anterior revisión de marcos de análisis y propuestas de diferentes enfoques permitió una aproximación a conceptos y aportes teóricos para estudiar el proceso de implementación de las políticas públicas. Los marcos analíticos al posibilitar la simplificación de la complejidad del mundo de las políticas y la priorización de ciertos elementos esenciales según el propósito del investigador permiten orientar la selección de datos e informaciones para organizarlos lógicamente en un marco explicativo que permita revelar los hechos.

Al ser el objetivo de este trabajo identificar los resultados de la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, período 2013-2019, y tras la revisión realizada a la literatura sobre la implementación de las políticas públicas se eligió dos modelos para fundamentar nuestro análisis, identificándose en ellos variables comunes y/o que se consideran pertinentes y relevantes para la presente investigación.

En este sentido, el modelo de implementación integrado de Winter (2012) constituye la base de la estructura para nuestro análisis, debido a que su mirada amplia e integral del proceso de implementación permite verlo no como algo aislado y de un momento en particular sino como un *continuum* articulado que pone énfasis en los vínculos que mantiene con la formulación y diseño de la política y con los resultados y el contexto.

El otro modelo considerado es el de Sabatier y Mazmanian (1993). La importancia de este modelo para nuestra investigación radica en su énfasis en la capacidad de la ley para influir en el proceso de implementación, pues nuestro objeto de estudio son precisamente las estrategias de política pública establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación para los medios comunitarios, y en la especificidad y detalle para identificar las variables que el autor considera fundamentales para la implementación, algunas de las cuales, como por ejemplo los objetivos, recursos, teoría causal, contexto, etc., son también consideradas por Winter.

Así, tomando como fundamento los modelos de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993), nuestra propuesta contempla cuatro grupos de variables para analizar la implementación de la política pública para los medios comunitarios e identificar los resultados obtenidos.

Primero, la variable dependiente de la investigación son los *resultados de la política* de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, período 2013-2019, los cuales dependen del comportamiento de las variables involucradas en el proceso de formulación y diseño, implementación y el contexto de la política. Los resultados serán valorados en función del cumplimiento o no de los objetivos establecidos para los medios comunitarios en la Ley Orgánica de Comunicación, mismos que corresponden fundamentalmente a las tres estrategias que define la ley para este sector: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias, las cuales detallaremos en el apartado de la Metodología. La importancia de valorar los resultados de la implementación de una política a través de sus objetivos es que éstos al ser formulados, por ejemplo, en una ley, tienen un estatus de legitimidad y permiten responsabilizar al gobierno de su cumplimiento o no (Winter, 2012: 282), tomando en cuenta, además, que la LOC es el instrumento de política pública que se considera para el análisis de esta investigación.

Segundo, el grupo de variables independientes que corresponde a la *formulación y diseño de la política* tomará en cuenta el conflicto entre los actores involucrados, la claridad y coherencia de los objetivos, una teoría causal adecuada y las entidades responsables de alcanzar los objetivos como los elementos fundamentales a ser analizados, considerando que las raíces de los problemas de implementación pueden encontrarse en el proceso de formulación y diseño de las políticas y que, por ejemplo, conflictos generados en esta etapa pueden crear una política con objetivos ambiguos y

una teoría causal inválida donde no exista conexión entre los objetivos y medios para alcanzarlos (Winter, 2012, p. 282).

Para determinar la claridad y coherencia de los objetivos utilizamos la escala de cuatro niveles propuesta por Sabatier y Mazmanian y que comprende: objetivos ambiguos (declaraciones sin sentido o que pretenden equilibrar objetivos incompatibles), inclinación definida (objetivos incompatibles mejorados, con mayor claridad), objetivos cualitativos (órdenes cualitativas bastante precisas) y objetivos cuantitativos (enunciados que permiten una evaluación numérica) (Sabatier y Mazmanian, 1993: pp. 336-337). Cabe señalar en este punto que en unos casos los objetivos de la política están claramente definidos y tienen parámetros medibles, pero en otros casos son difíciles o incluso imposibles de identificar y medir, por lo que a veces es necesario construir los objetivos de la política a sabiendas que “el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada” (Pressman y Wildavsky, 1973, p. XIV).

Tercero, las variables independientes del *proceso de implementación* corresponden al comportamiento que muestran los encargados de ejecutar la política pública y sus destinatarios, es decir, este conjunto de variables involucra a las instituciones, las autoridades, los funcionarios responsables y el grupo objetivo.

Winter y Sabatier y Mazmanian coinciden en la importancia de la coordinación interorganizacional para la implementación de la política. El primero destaca que según el tipo de dependencia entre las instituciones sus acciones conjuntas son más o menos fáciles, así, en relaciones secuenciales, cuando solo una de las organizaciones depende de los resultados de la otra, es probable que las acciones conjuntas se complejicen; mientras que en relaciones recíprocas en la que las dos organizaciones dependen entre sí la complejidad puede disminuir porque ambas partes tienen incentivos para cooperar (Winter, 2012, p. 284); mientras que los segundos señalan que uno de los principales obstáculos de la implementación es la dificultad de coordinar acciones dentro de una institución y entre instituciones, por lo que un atributo importante de la ley será su capacidad de integrar jerárquicamente a las agencias encargadas del proceso (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 340).

Con respecto a las autoridades de las instituciones ejecutoras, los autores establecen que éstas pueden influir en la implementación a través de supervisiones al personal encargado de la política o induciendo a cambios en los recursos legales y financieros de la institución, aunque su papel decisivo en la implementación depende de si cuentan o no con los recursos y con el deseo de hacerlo (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 353). En cuanto a los funcionarios responsables de la implementación se destaca la necesidad que éstos no solo adopten una posición neutral, sino que estén comprometidos y capacitados para alcanzar los objetivos de la política y hacer frente a la resistencia de los grupos objetivo y de funcionarios renuentes (Sabatier y Mazmanian, 1993, pp. 342, 355); y, sobre el comportamiento del grupo objetivo, se sostiene que su influencia no solo se limita al ámbito político y de presión social, sino que también puede condicionar el comportamiento de los funcionarios responsables de la implementación (Winter, 2012, p. 285).

Cuarto, las variables independientes del *contexto* corresponden a las condiciones económicas, sociales y políticas que pueden afectar al proceso de implementación, aunque el presente estudio se centrará básicamente en las condiciones políticas. Esta afectación repercute fundamentalmente en el nivel de apoyo del público o de los grupos de interés a las decisiones de las instancias encargadas y a los objetivos de la política, debido a que una variación en estas condiciones puede modificar la percepción de la importancia del problema que trata la ley, entorpecer la implementación y/o favorecer las presiones para flexibilizar o modificar la norma (Sabatier y Mazmanian, 1993, pp. 347-348).

Definido el marco de análisis para el estudio de la política de comunicación para los medios comunitarios en Ecuador, corresponde establecer la metodología que se utilizará para alcanzar los objetivos planteados.

1.3.2 Metodología

En cuanto al marco metodológico para el desarrollo de esta investigación, el presente trabajo sigue un diseño descriptivo y explicativo en su alcance, cualitativo en su enfoque, y se estructura tomando en cuenta el objetivo principal que la guía, es decir, identificar los resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para medios comunitarios dispuestas en la Ley Orgánica de Comunicación, en el período 2013-2019.

1.3.2.1 Alcance de la investigación

Esta investigación tiene un alcance descriptivo y explicativo a la vez. Es descriptivo en tanto busca determinar las características y propiedades de los agentes, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno sometido a análisis; y es explicativo ya que procura llegar a las posibles causas de los eventos y fenómenos estudiados y su interés es explicar por qué ocurre un fenómeno, cuáles son las condiciones en que se manifiesta y por qué se relacionan dos o más variables (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, pp. 80, 95).

En el caso específico del presente estudio se busca en primera instancia la caracterización del proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, durante el período 2013-2019, como paso fundamental para identificar los resultados alcanzados con la implementación de dicha política, y determinar los posibles factores que influyeron para que se produzcan estos resultados.

Para tal efecto, se establece el análisis de las tres estrategias de política pública establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación para los medios comunitarios, y que son:

Acciones afirmativas:

1. Crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos;
2. Exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias;
3. Acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios.

Opciones de financiamiento:

1. Contratación preferente por parte de las entidades estatales de los servicios que ofrecen los medios comunitarios en publicidad, diseño y otros que implique la difusión de contenidos educativos y culturales.
2. Fondos concursables generados por entidades públicas para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios.

3. Inversión en publicidad privada de al menos el 10% en medios de comunicación de cobertura local o regional.

Distribución equitativa de frecuencias:

1. La asignación de las frecuencias todavía disponibles (Concurso de Frecuencias);
2. La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente, y su posterior redistribución;
3. La reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas, y su posterior redistribución;
4. La distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme a lo dispuesto por la ley; y,
5. La distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la digitalización de los sistemas de transmisión de radio y televisión.

El estudio de estas estrategias comprende el periodo 2013-2019, considerando que éstas se encuentran establecidas en nuestro principal instrumento de política pública analizado, la Ley Orgánica de Comunicación, misma que fue aprobada en junio de 2013 y estuvo vigente hasta febrero de 2019, fecha en la que fue reformada.

1.3.2.2 Enfoque metodológico y técnicas de investigación

Para analizar las tres estrategias señaladas anteriormente y alcanzar el objetivo planteado en esta investigación, se utilizó un enfoque cualitativo y dos herramientas de recolección de información: la investigación documental y la entrevista semiestructurada.

La investigación documental incluye la información oficial contenida en leyes (11), planes (4), reglamentos (6), resoluciones (9), informes (8), bases de datos y listados (2) y otros¹⁰, que abordan aspectos referentes a la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador. Los principales lugares donde se obtuvo esta información fue el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel). También se recoge información procedente de investigaciones académicas y de publicaciones realizadas en medios de comunicación sobre esta política pública.

¹⁰ El detalle completo de estos documentos se encuentra en la bibliografía, en la parte de “Materiales legales y documentos estatales”.

Las entrevistas semiestructuradas, por su lado, permiten obtener información de primera mano de actores claves del gobierno y de los medios comunitarios que formaron parte de la política pública. Se elige la técnica de la entrevista en su versión semiestructurada porque posibilita mantener el enfoque sobre un tema específico (Vela, 2001, pp. 76-77) así como profundizar en algún elemento que surja en el transcurso de la entrevista. Los elementos específicos en los que se centraron las entrevistas fueron las acciones afirmativas, el financiamiento y la distribución equitativa de frecuencias para los medios comunitarios, con algunas variaciones y enfoques diferentes según el rol del actor en la ejecución de la política.

Los actores considerados como fuentes clave de información fueron seleccionados en base a dos criterios:

- a) Haber ocupado cargos directamente relacionados con la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios, en las instituciones gubernamentales responsables de la misma, como son el Cordicom y la Arcotel.
- b) Pertener a una organización vinculada con los medios comunitarios, a un medio comunitario concesionario de una frecuencia o haber participado en alguna de las estrategias establecidas por la LOC como parte de la política pública para los medios comunitarios.

En total se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas, las cuales permitieron recoger las experiencias y opiniones de los siguientes actores:

- a) Cuatro ex funcionarios del Cordicom.
- b) Un ex funcionario de la Arcotel.
- c) Un ex representante de la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (Corape).
- d) Tres representantes de medios comunitarios.

Las declaraciones de todos los entrevistados están identificadas de manera general y en el desarrollo del capítulo 3 se exponen únicamente con la fecha en que fueron realizadas, sin señalar el nombre ni el cargo de la persona entrevistada, a fin de resguardar el compromiso de confidencialidad con los informantes.

Capítulo 2

Políticas públicas de comunicación en América Latina

2.1 Evolución conceptual y disputa de ideas

El debate conceptual sobre las políticas de comunicación tiene sus inicios en la teorización de la “comunicación para el desarrollo” que, a finales de la década de 1950 y mediados de 1960, esgrimieron teóricos norteamericanos como Daniel Lerner, Ithiel de Sola Pool, Wilbur Schramm y Everett Rogers, quienes destacaron la trascendental importancia de los medios de comunicación en la promoción del desarrollo y abogaron por que los gobiernos de los “países subdesarrollados” formulen “políticas, estrategias y planes para normar las actividades de sus servicios de comunicación técnico-educativa para el desarrollo” (Beltrán, 1998, p. 9).

En este sentido, la década de 1970 fue trascendental para el sector de la comunicación en América Latina y en el mundo entero. En la región, analistas y académicos si bien reconocieron y destacaron la conexión existente entre comunicación y desarrollo, cuestionaron y propusieron alternativas al sentido mismo de ambos términos, señalando que el modelo de comunicación tradicional es verticalista, mecanicista y unidireccional y que el modelo de desarrollo estadounidense implantado en la región había generado graves consecuencias de dependencia y dominación. En lo externo, la región era dependiente de potencias foráneas tanto en términos de comunicación como de desarrollo, mientras que a lo interno unas minorías enriquecidas dominaban sobre unas mayorías empobrecidas y los desequilibrios comunicacionales se acentuaban entre las clases sociales y los sectores urbano y rural (Beltrán, 2005, pp. 10-17).

Las críticas y propuestas de los teóricos latinoamericanos fueron fundamentales para que un organismo internacional como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) abriera el debate e impulsara el primer intento formal por definir el concepto de políticas de comunicación, tarea que se encargó al boliviano Luis Ramiro Beltrán, quien entre 1973 y 1974 elaboró la definición de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) bajo una óptica de democratización de la comunicación y en los siguientes términos:

Una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país (Beltrán, 1976, p. 4).

Esta definición destaca que las PNC actúan como mecanismos integradores de políticas parciales de comunicación enfocadas en aspectos específicos del sector comunicacional, y cuya aspiración es permanecer por un período de tiempo razonable y regular el sistema de comunicación dentro de las fronteras nacionales. Beltrán (1976) enfatiza también en el “papel conductor del Estado” para la formulación y aplicación de las políticas, y en la comunicación como “herramienta para alcanzar el desarrollo” (p. 4), particularmente necesario en el mundo subdesarrollado.

Las PNC además de establecer marcos regulatorios para el sector mediático, crear medios estatales y promover una comunicación para el desarrollo social urbano y rural (Beltrán, 1976), tenían como objetivo, según Murciano (1992), “dinamizar las economías subdesarrolladas, multiplicando las relaciones sociales, aplicando sus recursos al bienestar social, entendiendo la comunicación como un motor de desarrollo y no como un mero negocio” (como se citó en Califano, 2013, p. 11).

El debate abierto por la Unesco dio paso a la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina y el Caribe, Costa Rica 1976, de la que surgió la Declaración de San José, considerada un “referente esencial en los esfuerzos nacionales e internacionales por la democratización de la comunicación” (Exeni, 1998, p. 73) y que estableció 30 importantes recomendaciones que, a grandes rasgos, abordan los siguientes temas: 1) Circulación equilibrada de la comunicación e información; 2) Sistemas complementarios de comunicación masiva; 3) Derecho a la comunicación; 4) Políticas y planes nacionales de comunicación; 5) Formación del personal; 6) Actividades permanentes de investigación y creación de centros de documentación; 7) Adopción de tecnologías de comunicación; y, 8) Cooperación regional en comunicación.

Mientras esto ocurría en la región, a nivel mundial, en ese mismo año, el Movimiento de los Países No Alineados denunció que las desigualdades existentes entre los países no eran únicamente económicas sino también informativas, proclamando la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de

la Información y Comunicación (NOMIC)¹¹, iniciativa que encendió la controversia mundial alrededor de la desigualdad existente en los flujos globales de la información y comunicación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

El punto culminante de esa discusión llegó en 1980 con el Informe “Un solo Mundo. Voces Múltiples”, más conocido como el Informe MacBride. Este documento, impulsado, realizado y aprobado por la Unesco, acogió en gran parte el “pensamiento renovador y justiciero de la comunicación como herramienta de democracia” (Beltrán, 2005:19), pues no solo evidenció las fallas en las corrientes de la información y comunicación, la concentración mediática, la dependencia tecnológica y de contenidos y los vínculos entre medios de comunicación y sectores económicos, sino que además señaló sus peligros y estableció más de ochenta recomendaciones para contrarrestarlos.

El informe, además, fue un importante aporte en el debate sobre las políticas de comunicación, pues señaló que éstas no necesariamente deben ser planes rígidos y centralizados sino más bien marcos flexibles de coordinación de las actividades del sector en cuanto a asignación de recursos, marco institucional, eliminación de desequilibrios, desarrollo tecnológico, recursos humanos, prioridades comunicacionales, entre otras (MacBride *et al.*, 1980, pp. 169-206).

Tras los primeros años de las PNC, Graziano (1997) las caracterizó en dos etapas. La primera, entre 1973 y 1977, las definió como “formalistas” ya que mediante normativas respondían más a la necesidad del Estado de estar presente en un área donde nunca había intervenido antes que a la posibilidad real de transformar los sistemas de comunicación de una sociedad. En una segunda etapa, de 1978 en adelante, las PNC son definidas como “contenidistas”, pues se introducen nuevos temas en el debate internacional como “acceso y participación, derecho a la información, producción nacional y regional” (pp. 3-5), entre otros.

¹¹ La referencia a un Nuevo Orden Internacional de la Información y Comunicación (NOMIC) aparece por primera vez en el Simposio de los Países No Alineados sobre la Información, celebrado en Túnez en 1976. Se trató de un proyecto internacional que buscaba promover la descolonización y democratización de las estructuras y contenidos de la comunicación, y la redistribución de los flujos de información entre los países del Norte y los países del Sur.

La década de los ochenta, por su parte, vio languidecer los debates del “decenio de fuego” de los setenta. No solo las iniciativas y logros internacionales como la Declaratoria de San José, el NOMIC o el Informe MacBride fueron ignorados y olvidados, sino que el neoliberalismo y la globalización llegaron y en poco tiempo cambiaron las bases estructurales de la economía, política, cultura y de la comunicación (Beltrán, 2005, pp. 17-22). De ahí en adelante y durante los años en que prevalecieron gobiernos orientados hacia el mercado y la reducción del Estado, las políticas nacionales de comunicación desaparecieron de la agenda de discusión de los gobiernos latinoamericanos.

Roncagliolo (1995) dio cuenta de aquello y con una postura crítica afirmó que las PNC, dos décadas después de su aparecimiento, se habían alejado del anhelo democratizador inicial y se habían convertido en “políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones” (p. 2), siendo un reflejo de los principios e ideas del modelo neoliberal impuesto en los países de América Latina, pues promovían la privatización de los medios, la concentración mediática y la llegada de capital extranjero a los mercados mediáticos de los países de la región (Beltrán, 2005; De Moraes, 2011; Mastrini y Becerra, 2009).

En este mismo sentido, Sierra Caballero (2006) señaló que las primeras PNC se concentraron únicamente en la “materialización de la comunicación pública moderna” (prensa, radio, cine, televisión, etc.) dejando de lado a los diversos actores y elementos involucrados en el proceso, por lo que propone la reformulación de las PNC por “Políticas de información y comunicación” (p. 25), a las que entiende como:

La integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales [...] (Sierra Caballero, 2006, p. 27).

Bajo esta perspectiva, las políticas de comunicación no se limitan a la infraestructura de los medios, sino que articulan diferentes elementos como los objetivos de la política, la regulación de contenidos y tecnologías, el rol de los actores locales y globales, y los problemas económicos, políticos y culturales específicos de cada lugar. Asimismo, cabe destacar la referencia que el autor realiza a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como parte de las políticas comunicacionales,

pues el avance tecnológico en materia de comunicación vuelve imprescindible mirar el intercambio de información desde una perspectiva diferente, más interactiva, permanente y global.

Precisamente, el escenario de la globalización y el establecimiento de nuevas dinámicas informacionales llevaron a autores como Braman (2004) a recurrir al concepto de “gobernanza global”, para exponer cómo las empresas dedicadas a la información y comunicación se expanden fuera de los límites nacionales y cómo el diseño de las políticas de comunicación de un país está cada vez más condicionado por poderosos organismos supranacionales que presionan por una regulación que convenga a sus intereses (como se citó en Califano, 2013, p. 12).

Y es que el debilitamiento del debate en torno a las ideas del NOMIC y del Informe MacBride, sumado al nuevo modelo económico y a un contexto de emergencia de las nuevas tecnologías, dio paso al planteamiento de un imaginario tecnicista conocido como Sociedad de la Información. Este nuevo proyecto, como bien lo retratan Mastrini y De Charras (2005), impulsado por los EEUU y por organismos multilaterales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial del Comercio y la Comunidad Económica Europea, reavivó el debate internacional sobre información y comunicación, pero con ideas y sentidos muy distintos a los de las PNC de los años setenta.

La llamada Sociedad de la Información desplaza conceptos vitales como “comunicación” y “acceso y participación” por “información” y “acceso digital”, respectivamente, y traslada el debate internacional de la comunicación desde la Unesco a la Unión Internacional de Telecomunicaciones, lo que revela la reducción de un fenómeno esencialmente cultural como la comunicación a aspectos o instituciones de carácter técnico, con el afán de posicionar sobre ésta una mirada tecnicista que desconoce que ante todo la comunicación comprende fenómenos culturales y sociales y por lo tanto políticos (Mastrini y De Charras, 2005, pp. 231-235).

Contrario a esta propuesta reduccionista de la comunicación, Bustamante (2004) y Zallo (2011) ofrecen una mirada conceptual que conecta inseparablemente a las políticas de comunicación con las políticas culturales, refiriéndose a ellas como “políticas de comunicación y cultura”. Para Bustamante el desarrollo de estas políticas han marchado en paralelo y comprenden las acciones y omisiones estatales que orientan la creación, producción, difusión y consumo de los productos

culturales y comunicativos; mientras que para Zallo son el resultado de las acciones del Estado, creadores, empresas, usuarios y sociedad civil, destinadas a ordenar los sistemas de comunicación y cuya “función básica es la construcción de la cultura comunitaria y societaria” (como se citó en Califano, 2015, pp. 297-298).

En la misma línea, Martín Barbero (2008) sugiere entrecruzar políticas, medios de comunicación y cultura, pues para este autor “la cultura existe y vive en la medida en que se comunica y, en la medida en que se comunica, se arriesga, se expone a las otras y, por tanto, se transforma” (p. 14). Asimismo, señala la necesidad de “no reducir la industria al mercado” (p. 10), es decir, no considerar a la industria cultural solo en términos mercantiles, pues tanto la comunicación como la cultura, por su capacidad de convocar y construir ciudadanía, son escenarios estratégicos de disputas políticas.

Finalmente, los primeros años del siglo XXI y tras la llegada de gobiernos progresistas a algunos países de la región, el debate iniciado hace casi medio siglo sobre políticas de comunicación y democratización de la comunicación resurge con un énfasis en “la importancia del Derecho a la Comunicación como un elemento posibilitador del ejercicio de otros derechos y constitutivo de la democratización de la sociedad” (Sierra Caballero y Vallejo, 2017, p. 9). Este redimensionamiento de las políticas de comunicación posiciona la inequidad de los sistemas mediáticos como una cuestión central de la agenda pública a la vez que reivindica el rol del Estado como garante del derecho a la comunicación y recupera, al menos en las propuestas, las ideas y demandas que en su momento posicionaron el Movimiento de los Países No Alineados y el Informe MacBride. Sin embargo, no hay que perder de vista que las políticas públicas son determinadas por los gobiernos de turno y que la “voluntad del Poder Ejecutivo” puede cambiar el giro que las políticas de comunicación parecen haber tomado en el nuevo siglo, permaneciendo latente el riesgo de “reducir el bien social de la comunicación a una simple ecuación económica [...] donde la “seguridad e intereses económicos” prevalecen sobre la dimensión colectiva de la libertad de expresión como un derecho humano” (Charras, Loreti y Lozano, 2017, p. 62), como ocurrió en Argentina con Mauricio Macri.

El recorrido de las ideas y los debates sobre las políticas de comunicación dan cuenta que los problemas de dependencia y dominación en el sector comunicacional y las aspiraciones de desarrollo y democratización bajo las que surgieron las PNC siguen siendo una tarea pendiente. Las propuestas

de organismos regionales e internacionales por una comunicación más democrática, participativa y plural no pudieron trasladarse de los textos de declaraciones e informes a la práctica en los gobiernos de la región. Por el contrario, los estados trasladaron los principios del neoliberalismo al sector de la comunicación, mientras que los multilaterales impulsaron la idea reduccionista de la comunicación conocida como Sociedad de la Información.

La historia de las políticas de comunicación en la región no es alentadora, pero la emergencia de gobiernos de izquierda con iniciativas regulatorias en materia de comunicación abre un escenario de nuevas posibilidades. Las reflexiones y debates en torno a la democratización y el derecho a la comunicación envuelven la agenda de los países latinoamericanos. La apuesta está en saber si en esta ocasión el anhelo democratizador que impulsó el nacimiento de las PNC en la segunda mitad del siglo pasado podrá ser puesto o no en práctica, en todo caso, parece ser que la disputa continúa.

2.2 Las primeras experiencias

A la par que las discusiones sobre políticas de comunicación se gestaban en la región, e incluso antes, algunos países latinoamericanos comprendieron la importancia de la comunicación para el desarrollo e impulsaron políticas parciales de comunicación que si bien no llegaron a constituirse en instrumentos articulados, abarcadores y duraderos capaces de regular el comportamiento de todo el sistema de comunicación (Beltrán, 1976, p. 10), fueron las primeras experiencias en encaminarse hacia la consecución de Políticas Nacionales de Comunicación.

Los casos más importantes se desarrollaron en México, Perú, Venezuela y Brasil. A decir de Beltrán (1976), la experiencia mexicana en políticas de comunicación durante los gobiernos democráticos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) es considerada como “el ejercicio más integrado, completo y profundo que se haya hecho en un país para cambiar toda la comunicación” (como se citó en Exeni, 1998, p. 81). De esta experiencia se destacan los esfuerzos por crear medios de comunicación estatales y el debate en el Parlamento sobre el derecho a la información, el cual finalmente fue incorporado en la Constitución de México de 1978.

En el caso peruano, Beltrán (1976) señala que el gobierno militar que asumió el poder tras un golpe de Estado en 1968, estableció una serie de iniciativas para transformar el sistema de comunicación,

entre las que destacan: la Ley de Radio y Televisión “más avanzada que ha habido en América Latina” (como se citó en Exeni, 1998, p. 82), los límites a la propiedad privada de los medios de comunicación y el fomento de la propiedad estatal, el Sistema Nacional de Información con rango de ministerio, la promoción de programas educativos y culturales, la prohibición del abuso en la extensión, orientación y frecuencia de la publicidad y la prohibición a los extranjeros de ser dueños de medios de comunicación (Beltrán, 1976, pp. 11-13).

En Venezuela, por su parte, el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) promovió la creación del Consejo Nacional de la Cultura para fortalecer y reorganizar las instalaciones gubernamentales de radio, televisión y cinematografía; del Instituto Nacional de Radio y Televisión (RATELVE) para armonizar los sectores público y privado; y de la Corporación Estatal de Radio y Televisión para establecer una política nacional de comunicación. Además, Venezuela fue el primer país que abordó el tema de la comunicación en su Plan de Desarrollo (Exeni, 1998, p. 82).

El caso de Brasil destaca por las numerosas iniciativas estatales emprendidas en materia de comunicación en la década de 1970, como por ejemplo, la Ley Brasileña de Libertad de Información, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Cinematografía, la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (Beltrán, 1976, p. 15) y el proyecto RADIOBRAS, este último, la experiencia por la que Brasil es considerado el “precursor en la formulación y aplicación de una PNC sobre radio y televisión”, pues buscaba crear una compañía nacional de telecomunicaciones que administre todas las estaciones públicas de radiodifusión del país (Exeni, 1998, p. 82).

El esfuerzo de estos gobiernos por establecer medidas de comunicación estatales fue criticado y atacado por intereses mediáticos privados y por organismos internacionales ligados a éstos como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) (Beltrán, 1976, p. 13), quienes bajo el criterio de que cualquier intervención estatal en los medios era “el comienzo del totalitarismo y fin de la libertad de expresión” (Exeni, 1998, p. 83) no vieron con buenos ojos que el Estado incursione con más fuerza en este sector.

Además, las condiciones sociales, políticas y económicas de los países de la región contribuyeron a que la mayoría de las experiencias citadas fracasaran, fueran archivadas, revertidas, relegadas, frustradas e incluso borradas (Exeni, 1998, p. 83). En el resto de países latinoamericanos, las

políticas de comunicación recibieron poca o ninguna atención y los gobiernos que incursionaron en este sector lo hicieron con una “visión reduccionista y distorsionada” (Exeni, 1998, p. 84) que poco o nada abonaron a la construcción de verdaderas Políticas Nacionales de Comunicación, siendo ésta la constante que se generalizó en la mayoría de los países de la región hasta inicios del XXI, cuando el interés sobre las políticas de comunicación cobró nuevamente vigencia tras el ascenso al poder de gobiernos de izquierda.

2.3 El sistema mediático regional

Para Hallín y Mancini (2004), el sistema mediático de un país se configura por la interacción del mercado de medios de comunicación, el paralelismo político, el profesionalismo y autonomía de los periodistas y la intervención estatal en los medios de comunicación. En el caso latinoamericano, durante el siglo XX, el sistema de medios de comunicación de la región se caracterizó por encontrarse casi por completo en manos del sector privado y por una ausencia de la intervención estatal. Los diferentes gobiernos latinoamericanos, en sintonía con los empresarios de la comunicación, enarbolaron la consigna de la “autorregulación”, evitando establecer “reglas de juego objetivas, ecuanímes y públicas” (Becerra, 2012, p. 9) que pudieran entorpecer los pactos extralegales y de conveniencia mutua entre los poderes político y mediático.

El sistema de medios de comunicación de la región, a decir de Becerra (2014), con las diferencias y particularidades propias de cada país, históricamente se ha caracterizado por cinco rasgos comunes (p. 63):

- 1) Predominio de la lógica comercial;
- 2) Ausencia de medios públicos no gubernamentales y utilización de los medios estatales como órganos de propaganda del gobierno;
- 3) Concentración de la propiedad de los medios de comunicación en conglomerados;
- 4) Centralización de la producción de contenidos en las principales urbes de los países; y,
- 5) Poca regulación estatal pero fuerte control y dependencia del sistema mediático de la relación “informal” entre el gobierno y los medios de comunicación.

La configuración del sistema mediático latinoamericano ha estado inevitablemente influenciada por intereses privados que se beneficiaron de la ausencia, fragilidad y direccionamiento de los mecanismos gubernamentales que debían regular los flujos audiovisuales. La opción abstencionista del Estado como regulador del sector de la comunicación permitió que grupos comerciales de tendencia monopólica u oligopólica se apropiaran libremente de los medios de comunicación. Los grandes grupos mediáticos, favorecidos por las privatizaciones y desregulaciones, se expandieron por la región sin someterse a mayores restricciones legales (De Moraes, 2011, p. 36) y concentraron a su antojo no solo la propiedad de los medios sino también las audiencias y las ganancias.

En la primera década del siglo XXI, esta concentración era evidente en varios países de la región. En Argentina, por ejemplo, grupo el Clarín controlaba el 31% de la circulación de los diarios, el 40,5% de las ganancias de la televisión abierta y el 23,2% de la televisión pagada; en Brasil, Globo tenía el 16,2% de los medios impresos, el 56% de la televisión abierta y el 44% de la televisión por cable; y, en México, Televisa y TV Azteca acumulaban el 69% y el 31,37% de la TV abierta, respectivamente (Mastrini y Becerra, 2009).

En Uruguay, los grupos Romay-Salvo, Fontaina-De Feo y Cardozo-Pombo-Scheck tenían el 95,5% de la audiencia en televisiva abierta, el 95,5% de la facturación total del mercado en televisiva abierta y el 46% de abonados en televisión pagada (Lanza y Bouquet, 2011, pp. 22-24). En Ecuador, 19 familias controlaban 298 de las 348 frecuencias de televisión abierta; y 45 familias tenían el dominio de un 60% de las 1196 concesiones de radio AM y FM (De Moraes, 2011, p. 37).

Esta concentración mediática produjo además la centralización geográfica de la producción de contenidos en las capitales de los países latinoamericanos y en los más importantes centros urbanos. Los grandes grupos mediáticos como el Clarín, Globo o Televisa tienen sus sedes en Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de México, respectivamente, lo que repercute en una reducción de las versiones de la realidad a las que las audiencias tienen acceso y relega a la “subrepresentación” a los sectores que viven en el “interior” de los países (Becerra, 2014, p. 64).

La articulación que los megagrupos mediáticos construyeron con el poder político les permitió aprovechar la fragilidad y las omisiones de las legislaciones. En varios países de la región no se establecieron plazos para la devolución de las licencias de frecuencias (Uruguay y Brasil) o cuando

existieron no se los respetaron, produciéndose una explotación perpetua de las frecuencias (Argentina y Venezuela) (Becerra, 2014, p. 64) que terminó por favorecer aún más a los intereses de los grandes grupos de medios privados.

Por si la ausencia y la fragilidad de las legislaciones no bastaran, los gobiernos de turno, a cambio de un trato amigable por parte de los medios de comunicación, pusieron en marcha estrategias para potenciar el crecimiento de los grupos mediáticos, tales como: subsidios, publicidad oficial, créditos estatales, autorizaciones de expansión a otras áreas económicas, etc. (Becerra, 2014, p. 65), mecanismos sin los cuales los medios de comunicación privados difícilmente hubieran alcanzado el predominio que actualmente tienen.

La llegada del siglo XXI y de nuevos gobiernos en la región produjo en ciertos países cuestionamientos a los pactos de conveniencia mutua que caracterizaron al sector en el siglo pasado, abriendo una nueva etapa en la historia mediática latinoamericana protagonizada por una ola de cambios en las legislaciones de comunicación como paso previo fundamental para modificar la configuración de los sistemas mediáticos. Sin embargo, como bien señala De Moraes (2011), “las transformaciones en América Latina dependerán de la voluntad política y de un sólido apoyo popular, teniendo como presupuesto la constitución o refundación del Estado capaz de disciplinar a los mercados y los agentes económicos” (p. 137), reflexión más que acertada dado los retrocesos y estancamientos que han sufrido las propuestas progresistas en políticas de comunicación con el giro de algunos países de la región hacia gobiernos conservadores¹².

2.4 Gobiernos de izquierda y regulación en comunicación

Los primeros años del siglo XXI fueron de cambios para el sector de la comunicación en América Latina. La llegada al poder de gobiernos de izquierda logró posicionar la inequidad existente en los sistemas mediáticos como una cuestión central en la agenda pública de la región. De ahí que autores como Sierra Caballero y Vallejo (2017) consideren el periodo comprendido entre los años 2005 y

¹² Desde 2015, gobiernos conservadores y de derecha han asumido el poder en Argentina (Mauricio Macri, 2015-2019); Ecuador (Lenin Moreno, 2017-presente); Chile (Sebastián Piñera, 2018-presente); Paraguay (Mario Abdo Benítez, 2018-presente); Colombia (Iván Duque, 2018-presente); Perú (Martín Vizcarra, 2018-presente); Brasil (Jair Bolsonaro, 2019-presente) y Uruguay (Luis Lacalle Pou, 2020-presente).

2014 como una “época sin precedentes en la historia de la democratización de la comunicación en América Latina” (p. 9).

El nuevo escenario vino a alterar los nexos establecidos entre política y medios de comunicación. La autorregulación de los medios y la ausencia gubernamental fueron reemplazadas por un inusitado interés e involucramiento de los gobiernos en el sector de la comunicación. Varios países latinoamericanos establecieron nuevas regulaciones que recuperaron muchas de las ideas y demandas provenientes de los debates sobre las PNC, el NOMIC y el Informe MacBride, incorporando además los retos que las transformaciones tecnológicas conllevan para las sociedades actuales.

Becerra (2014) señala que estas regulaciones responden no solo a problemas de vieja data como la “concentración de la propiedad mediática y su extranjerización, la función del Estado como emisor y gestor comunicacional, y la subordinación de los órganos de aplicación de las leyes a los gobiernos o el control de los contenidos”, sino que además contemplan desafíos recientes como la “convergencia tecnológica y productiva entre el sector audiovisual, la gráfica, las telecomunicaciones e internet” (pp. 61-62).

Los países latinoamericanos que generaron legislaciones como el instrumento principal de políticas públicas para el sector de la comunicación fueron aquellos cuyos gobiernos se identificaron con partidos o coaliciones políticas de izquierda. En Venezuela, Hugo Chávez (1999-2013) del Partido Socialista Unido de Venezuela; en Argentina, Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) de la coalición Frente para la Victoria; en Uruguay, Tabaré Vázquez (2005-2010; 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) del Frente Amplio; en Bolivia, Evo Morales (2006-presente) del Movimiento al Socialismo; y, en Ecuador, Rafael Correa (2007-2017) de Alianza PAIS.

Algunas de las nuevas leyes de comunicación reemplazaron a otras provenientes de regímenes dictatoriales como en Ecuador (1975), Argentina (1980) y Uruguay (1977), y que habían configurado por años escenarios de conveniencia a los intereses de los medios privados, por lo que las nuevas leyes generaron duras y prolongadas disputas que se extendieron desde el inicio mismo de su proceso de aprobación hasta después de haber sido promulgadas.

Estas disputas enfrentaron de un lado al gobierno, los partidos aliados y parte importante de la sociedad civil, quienes impulsaban y defendían la aprobación de las nuevas leyes (Santander, 2014, p. 26); y del otro lado, a los grandes medios de comunicación privados, a los partidos políticos opositores al gobierno y a organismos nacionales e internacionales afines al sector mediático, como la SIP, quienes rechazaban y acusaban a las iniciativas legislativas de atentar contra la libertad de expresión, denominándolas en más de un país como “Ley Mordaza”.

La experiencia argentina resulta emblemática de ambas posturas. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 fue elaborada con el apoyo masivo de varios sectores de la sociedad civil y su debate superó las expectativas de participación de la ciudadanía. Más de 1.300 propuestas fueron recibidas y más de 15.000 aportes fueron enviados por e-mail (Santander, 2014, p. 30). El aporte ciudadano se sintetizó en más de un centenar de modificaciones al proyecto original y la construcción de una norma que recoge la mayoría de los 21 puntos que las organizaciones civiles agrupadas en la Coalición por una Radiodifusión Democrática habían solicitado como aspectos fundamentales de una comunicación social democrática (De Charras, 2012, p. 123).

Sin embargo, una vez que la ley fue promulgada en 2009 inició un proceso de judicialización de la norma por parte del grupo Clarín que impidió su vigencia plena. Este conglomerado de medios, el más grande de Argentina, impugnó los artículos 41, 45, 48 y 161 de la ley, referentes a la imposibilidad de transferir licencias de los servicios de comunicación y a los nuevos límites a la concentración de medios. Fue solo a partir de octubre de 2013, cuatro años después que se promulgó la ley y tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación avalando la constitucionalidad de los artículos impugnados, que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 entró en vigencia de manera íntegra¹³.

Las nuevas legislaciones en materia de comunicación no solo permitieron delinear las políticas públicas en comunicación de cada país, sino que evidenciaban la trascendencia de los cambios promovidos y los puntos coincidentes de las diferentes propuestas legislativas en las que los gobiernos latinoamericanos pusieron mayor énfasis. Cuatro de estos puntos se refieren a la

¹³ Diario La Nación: “La Corte Suprema declaró constitucional la ley de medios”. Consultado en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-corte-suprema-declaro-constitucional-la-ley-de-medios-nid1633615>

distribución de frecuencias y los límites a la concentración; el impulso a los medios comunitarios; el fomento de la producción nacional; y, el fortalecimiento de la estructura institucional y de participación ciudadana¹⁴.

2.4.1 Distribución de frecuencias y límites a la concentración

Una de las principales características de las legislaciones de comunicación de los gobiernos de izquierda en América Latina fue la incorporación de mecanismos que afectan a la propiedad de los medios y a la concentración del mercado. Con esta propuesta, las nuevas leyes pretendían “reequilibrar la presencia del Estado, el mercado y la sociedad civil organizada en el escenario mediático” (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015, p. 111).

En los casos de Ecuador¹⁵ y Bolivia¹⁶, se reserva equitativamente un tercio de las frecuencias para los sectores público (33%), privado (33%) y comunitario (34%); aunque para el caso boliviano el tercio de los medios comunitarios está dividido entre el sector social comunitario (17%) y los pueblos indígenas originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas (17%).

En los casos de Uruguay¹⁷ y Argentina¹⁸, existe la reserva del tercio de frecuencias del espectro radioeléctrico para los medios comunitarios o sin fines de lucro, respectivamente; y se establece la reserva de las “*frecuencias necesarias*” para el desarrollo de los medios públicos y de los medios que soliciten las universidades para fines educativos, científicos, culturales o de investigación, en el caso argentino.

Asimismo, las legislaciones latinoamericanas incluyen disposiciones para limitar la concentración de los medios de comunicación en una misma empresa o persona. Las limitaciones incluyen el número de licencias a las que se puede acceder (Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay)¹⁹, el

¹⁴ Para el caso de Argentina y Ecuador, el análisis de estos puntos corresponde a las leyes de 2009 y 2013, respectivamente, y no se consideran sus cambios y reformas posteriores, aspecto que se aborda más adelante.

¹⁵ Artículo 106, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

¹⁶ Artículo 10 Numeral 1), Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011.

¹⁷ Artículo 5, Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria, 2007.

¹⁸ Artículo 89, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

¹⁹ Artículo 45, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009; Artículo 30 numeral 3), Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011; Artículo 113, Ley Orgánica de Comunicación, 2013; y, Artículo 53, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, 2014.

porcentaje del mercado que puede cubrir (Argentina)²⁰, los años de vigencia de la concesión, entre 10 y 15 años (Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador y Uruguay)²¹ y la posibilidad de transferir las licencias (Argentina, Bolivia y Ecuador)²².

2.4.2 Nuevos actores: los medios comunitarios

Otra parte esencial de las nuevas leyes fue el reconocimiento de los medios comunitarios como uno de los actores del sector de la comunicación. Tuvo que pasar más de medio siglo desde que surgieron las primeras experiencias de comunicación “alternativa”, década de los 40, para que los países de la región con gobiernos progresistas reconozcan plenamente la presencia de los medios comunitarios en sus legislaciones. De este actor hablaremos más en detalle en el apartado 2.5.1.

Venezuela, Uruguay, Argentina, Bolivia y Ecuador, en diferentes niveles y con sus matices, incorporaron al sector comunitario como el tercer tipo de medios de comunicación, además del público y del privado, lo que refleja, al menos en los textos de las leyes, el nivel de compromiso de estos gobiernos con la diversidad y pluralidad de voces.

Los avances en el reconocimiento y regulación de los medios comunitarios fueron establecidos en diferentes instrumentos normativos. Uruguay²³ y Venezuela²⁴ cuentan con leyes específicas que regulan a estos medios; mientras que Argentina²⁵, Bolivia²⁶ y Ecuador²⁷ tienen leyes sectoriales de comunicación y de telecomunicaciones donde se incorpora la regulación de los medios comunitarios. Además, en los casos ecuatoriano y boliviano, el reconocimiento a este tipo de medios

²⁰ Artículo 45, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

²¹ Artículo 73, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 2010; Artículo 39, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009; Artículo 30 numeral 2) Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011; Artículo 116, Ley Orgánica de Comunicación, 2013; y, Artículo 125, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, 2014.

²² Artículo 41, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009; Artículo 9 Numeral 1), Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011; y, Artículo 117, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

²³ Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria, 2007.

²⁴ Ley de Comunicación del Poder Popular, 2015. Los medios comunitarios tienen un reconocimiento expreso aunque como parte de una categoría más amplia, la de “la comunicación del Poder Popular”.

²⁵ Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009. Reconoce a los medios comunitarios pero dentro de la categoría de “prestadores” de “gestión privada sin fines de lucro”.

²⁶ Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011.

²⁷ Ley Orgánica de Comunicación 2013.

se origina en las constituciones de estos países: Constitución de Ecuador 2008²⁸ y Constitución de Bolivia 2009²⁹.

Las nuevas legislaciones, además de no establecer límites a la cobertura de los medios comunitarios y de reservarles frecuencias (un tercio del espectro radioeléctrico), definen los mecanismos de financiamiento y acciones positivas para fortalecer a estos medios. Con excepción de Venezuela, que señala que el 100% de la publicidad del sector comunitario deberá ser de producción nacional³⁰, los demás países no ponen límites al origen de este rubro, es más, Ecuador establece para este sector créditos preferentes, exenciones de impuestos y capacitación³¹, y Argentina determina que el 10% de los gravámenes impuestos a los servicios audiovisuales se destine a un fondo concursable al que tienen acceso las emisoras comunitarias³².

2.4.3 Fomento de la producción nacional

En la segunda mitad del siglo pasado, una de las preocupaciones de los pensadores latinoamericanos en comunicación fue la dependencia de la región de los flujos informativos y culturales procedentes de los EE. UU. Las nuevas legislaciones de comunicación, reconociendo el papel cultural de la comunicación masiva y respondiendo también a una “clara política industrial y de generación de empleo” (Badillo *et al.*, 2015, p. 112), fijan cuotas de contenidos de producción nacional en la programación de los medios de comunicación.

Venezuela establece que la producción nacional en los medios de comunicación no podrá ser inferior al 70%³³, en tanto Argentina³⁴, Ecuador³⁵ y Uruguay³⁶ definen la cuota de producción nacional en el 60% de la programación, además, en los casos ecuatoriano y uruguayo, se determina que el 50%³⁷

²⁸ Artículos 16 y 17, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²⁹ Artículo 107 numeral IV, Constitución Política del Estado, 2009.

³⁰ Artículo 16 numeral 4, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, 2010.

³¹ Artículo 86, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

³² Artículos 94 y 97 literal f, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

³³ Artículo 13, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, 2010.

³⁴ Artículo 65, numeral 2, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

³⁵ Artículo 97, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

³⁶ Artículo 61, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, 2014.

³⁷ Artículo 103, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

y 30%³⁸, respectivamente, de los contenidos musicales emitidos por las estaciones de radiodifusión sonora sean nacionales. Adicionalmente, la legislación en Ecuador prohíbe la importación de piezas publicitarias producidas fuera del país por empresas extranjeras y establece que la publicidad que se difunda en el país debe ser producida por ecuatorianos o por empresas cuya mayoría de acciones y de su nómina corresponda a personas ecuatorianas³⁹, prohibiendo, además, que los propietarios de los medios de comunicación nacional residan fuera del país⁴⁰.

2.4.4 Estructura institucional y participación ciudadana

El nuevo rol de los gobiernos latinoamericanos como reguladores del sector de la comunicación implicó la creación de instituciones encargadas de llevar a la práctica los preceptos establecidos en las nacientes legislaciones y de establecer vínculos directos con los ciudadanos.

En Argentina⁴¹ y Ecuador⁴², por ejemplo, las leyes permiten la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas de comunicación al establecer que representantes de la sociedad civil formen parte de las instituciones oficiales de aplicación de la norma (Argentina) y de consejos consultivos (Argentina y Ecuador). Uruguay establece las audiencias públicas en el proceso de asignación y renovación de frecuencias⁴³ y las legislaciones venezolana⁴⁴ y boliviana⁴⁵ garantizan espacios de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

Asimismo, en los casos argentino, ecuatoriano y uruguayo se reconoce la figura del defensor de las audiencias (Ecuador)⁴⁶ o de la Defensoría del Público (Argentina⁴⁷ y Uruguay) como la persona o instancia encargada de defender los derechos de las personas ante los medios de comunicación.

³⁸ Artículo 61, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, 2014.

³⁹ Artículo 98, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁴⁰ Artículo 6, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁴¹ Artículos 10, 14, 15 y 16, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

⁴² Artículos 48 y 54, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁴³ Artículo 7, Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria, 2007.

⁴⁴ Artículo 12, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, 2010.

⁴⁵ Artículo 110, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 2011.

⁴⁶ Artículo 73, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁴⁷ Artículo 19, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, 2009.

Las legislaciones en comunicación creadas en los primeros años del siglo XXI por algunos gobiernos de América Latina constituyen el más importante avance en términos de políticas de comunicación y procesos de democratización de la comunicación que ha visto la región en este siglo. Los textos legales incorporaron una serie de reconocimientos en derechos a la comunicación e información y mecanismos para promover una mayor pluralidad y diversidad de voces. No obstante, tener legislaciones progresistas no es suficiente si no se las implementa y mantiene en el tiempo. Es necesario que las iniciativas de los gobiernos por transformar el sistema de medios y el involucramiento ciudadano no terminen con la aprobación de la ley, sino que continúen durante su proceso de ejecución, caso contrario, pueden ser vulnerables a las voces deslegitimadoras de sus detractores y propensos a sucumbir ante un cambio de signo político en los gobiernos de la región.

2.5 Políticas de comunicación para medios comunitarios

2.5.1 La importancia de los medios comunitarios

Uno de los aspectos en el que coincidieron las diferentes propuestas legislativas en materia de comunicación de los gobiernos de izquierda de la región, entre ellas la del Ecuador, fue la incorporación de los medios comunitarios como actor vital para una mayor pluralidad y diversidad de voces en el sistema mediático de la región, dada su trayectoria histórica de lucha social y cercanía con las comunidades más empobrecidas.

El origen de los medios comunitarios en América Latina está ligado a propuestas comunicacionales que buscaban cambiar la realidad de sectores empobrecidos e invisibilizados. Experiencias primigenias como las que surgieron en la década de 1940 con las “radioescuelas” en Colombia y las radios mineras en Bolivia conjugaban el elemento comunicacional con el educativo y organizativo y estaban orientados a la emancipación de los pueblos oprimidos (Cerbino, 2018, p. 125).

Los medios comunitarios eran considerados los promotores de las pequeñas comunidades y de los más necesitados, constituyéndose en una forma democrática de pensar los procesos de cambio social de abajo hacia arriba, pues impulsaban la construcción de espacios de diálogo y organización colectiva que recuperan “el origen mismo del término comunicación, no por casualidad compartido con el de comunidad: poner en común” (Kaplún, 2007, p. 313).

Este poner en común constituye precisamente para Cerbino (2018) un modelo alternativo a la comunicación mediática comercial: “la comunicación del común”, cuya apuesta es “su desvinculación tanto del valor de cambio que mercantiliza al espacio y al lugar, como de la propiedad de los medios de producción de contenidos simbólicos”, con el propósito de establecer una “comunicación de proximidad” que haga posible la reconstrucción de lo colectivo, del “nosotros del común” (pp. 117 y 216).

La comunicación de proximidad permite que los medios comunitarios construyan y reconstruyan colectivamente vínculos y sentidos con su entorno y existan en función de la “dinámica social” en la que se desenvuelven (Gumucio, 2005, p. 8), es decir, es a través de la “construcción común no impuesta desde arriba, sino tejida desde lo cotidiano” (Kaplún, 2007, p. 313) que los medios comunitarios establecen una estrecha relación con sus audiencias, sus necesidades y aspiraciones, y construyen su proceso de participación dentro de la comunidad.

Los medios comunitarios se constituyen así en actores fundamentales para que diferentes voces, culturas, lenguas e historias puedan visibilizarse en el ámbito de la comunicación, pues como bien señala Berrigan (1981), los medios comunitarios “no sólo permiten un diálogo y una comunicación de doble sentido, de la periferia al centro y viceversa, y entre grupos, sino que además se basan en ese diálogo” (p. 7), permitiendo que cada persona o grupo de la sociedad se constituya en actor de los procesos comunicativos, con capacidad y oportunidad para producir y transmitir sus voces y miradas, y que éstos en su conjunto construyan los sentidos y significados de la realidad.

De este modo, todos los sectores de la sociedad tienen la posibilidad de desplegar su presencia y acceder al debate público en condiciones de igualdad, sin restricciones. Los medios comunitarios están llamados a llenar el vacío que los medios privados y públicos no han logrado satisfacer, pues a diferencia de éstos, su cercanía con lo local, con lo ciudadano, les permite, como señala Gumucio (2001), construir un “vínculo con su entorno social y territorial” (como se citó en Cerbino, 2018, p. 127) y gestionar todo el proceso comunicativo de forma participativa y horizontal, donde la realización de los contenidos están anclados al contexto de la comunidad y los ciudadanos son los protagonistas.

Por ello, los medios comunitarios son ese actor que puede “cuestionar el poder de quienes [...] establecen las reglas de juego del decir” (Mata, 2011, p. 3). Su organización no jerárquica, los temas que abordan y las posiciones que adoptan cercanas a las de la ciudadanía, su actitud crítica ante lo poderes mediáticos tradicionales, su propensión al empoderamiento ciudadano y su participación activa en la esfera pública, los convierte en ese tercer sector imprescindible para la democratización de la comunicación.

Es precisamente en esa lucha por la pluralidad de miradas y de voces, que en definitiva es una lucha por la democratización de la comunicación, que los gobiernos latinoamericanos de izquierda que llegaron al poder a inicios del siglo XXI, entre ellos el de Ecuador (2007-2017), apostaron por políticas públicas de comunicación para regular este sector he incorporaron a los medios comunitarios como un actor más del sistema mediático, lo que reflejaba, al menos en los textos de las nuevas legislaciones en comunicación, el anhelo de construir un escenario mediático más democrático y diverso.

2.5.2 Medios comunitarios en Ecuador

Los inicios de los medios comunitarios en Ecuador están vinculados a los procesos de evangelización y a las escuelas radiofónicas impulsadas por la Iglesia católica en toda América Latina. Inspirado en el modelo evangelizador y educativo de radio Sutatenza en Colombia (1947), Monseñor Leonidas Proaño fundó en Riobamba, provincia de Chimborazo, la primera emisora de corte popular, educativo y comunitario del país, en 1962.

La radio Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE), además de su misión evangelizadora, era una radio orientada por y para la alfabetización de las comunidades indígenas y campesinas (Yaguana, s.f.), incursionando también en procesos de organización social, reivindicación del uso del idioma kichwa y desarrollo de proyectos productivos (Dávila, 2018, p. 19).

Esta labor de alfabetización y educación que inició ERPE en Ecuador llegó poco después a la Amazonía ecuatoriana con las radios comunitarias La Voz de Arutam y La Voz de Upano, ambas en Morona Santiago. La Voz de Arutam fue creada en 1964 por la misión salesiana y en los años

setenta desarrolló el Sistema de Educación Radiofónico Bilingüe Intercultural Shuar (Serbish) para el nivel primario; y, La Voz del Upano creó el Centro Regional de Educación Formativa para la Región Amazónica (Crecera) para la alfabetización radial en 1985 (Acosta *et al.*, 2017, pp. 6-7).

Otras experiencias de radios comunitarias son Antena Libre en Esmeraldas (1978), radio Latacunga en Cotopaxi (1981) y Runacunapak en Bolívar (1981), que junto a ERPE son las primeras radios en formar parte de la Coordinadora de Medios Populares y Educativos del Ecuador (Corape), una organización establecida en 1990 y cuyo propósito es construir y fortalecer a los medios alternativos, populares, ciudadanos y comunitarios⁴⁸.

A las cuatro radios fundadoras pronto se incorporaron otras como La Voz de Upano en Morona Santiago (1983), radio Puyo en Pastaza (1984), Sonoonda en Azuay (1989), radio Sucumbíos en Sucumbíos (1992) Chaguarhurco en Azuay (1995), Ilumán en Imbabura (2000), La voz de Guamote en Chimborazo (2002), radio Alfaro en Manabí (2004), entre otras, sumando en la actualidad como parte de la Corape más de 100 medios entre afiliados y fraternos, que incluyen medios televisivos, radiales, impresos y digitales, y que difunden variedad de contenidos de acuerdo a las audiencias a las que están enfocadas.

Las emisoras de onda media y corta se dirigen a los grupos marginados con una programación variada: entretenimiento, noticiarios y educación. Las emisoras en FM tienen una programación con más espacio de entretenimiento. Las emisoras de onda media brindan servicios importantes de intercomunicación. Las emisoras de onda corta difunden noticias a nivel nacional. Algunas inclusive forman parte de redes, cadenas nacionales e internacionales (Galarza, 1993, p. 21).

Muchas de las experiencias de medios comunitarios en Ecuador han surgido en el marco de las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, de sus luchas de resistencia ante las clases dominantes, de su conciencia identitaria y su necesidad por una autonomía expresiva que les permita construir y difundir la realidad desde sus propias miradas, vivencias y objetivos. Un ejemplo emblemático en este sentido es Radio Ilumán (2000) de la provincia e Imbabura, una iniciativa de medio comunitario que nace producto de un proceso social y “en medio de las luchas por la recuperación de tierras en manos de hacendados, que debían regresar a sus poseedores ancestrales,

⁴⁸ Tomado de www.corape.gob.ec

los pueblos indígenas. Nace como un espacio para darle voz a las demandas percibidas sin interés, desde los medios comerciales y públicos” (Chimbo, 2018, p. 242).

Los medios comunitarios en Ecuador, desde su aparición hace casi sesenta años, han enfrentado condiciones adversas para su creación y funcionamiento. Durante años aparecieron y se multiplicaron sin un reconocimiento legal por parte de los gobiernos de turno, lo que los obligó a funcionar de manera ilegal o adoptando figuras jurídicas que no respondían a su naturaleza como medios comunitarios. Además, al ser actores sociales que reivindican la lucha de los pueblos han sufrido represalias gubernamentales que atentan contra su integridad. Radios comunitarias como ERPE y radio Latacunga fueron ocupadas por militares en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1994), acusadas de atentar contra la seguridad nacional por difundir información de la marcha indígena que se aproximaba a Quito para protestar contra el gobierno (Cerbino, 2018, p. 145).

En este sentido, la postura adoptada por los diferentes gobiernos en torno a los medios comunitarios resulta trascendental ya que ha definido el lugar de este actor dentro del sistema mediático del país, y ha evolucionado con el pasar del tiempo desde una postura de no reconocimiento legal a otra de reconocimiento parcial pero con limitaciones hasta llegar finalmente a una postura de reconocimiento pleno de los medios comunitarios adoptado por la Constitución de 2008 y posteriormente por la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, abriendo nuevas posibilidades para el sector comunitario por las estrategias establecidas por la legislación para este sector.

2.5.3 Políticas de comunicación para medios comunitarios en Ecuador

2.5.3.1 La ley de la dictadura y sus reformas (1975-2007)

La Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975, creada en el gobierno dictatorial de Guillermo Rodríguez Lara, no reconocía a los medios comunitarios como parte del sistema mediático nacional sino únicamente a los medios comerciales privados y los de servicio público⁴⁹. De este último, el artículo 8 de la ley señalaba:

⁴⁹ Artículo 6, Ley de Radiodifusión y Televisión, 1975.

Son estaciones de servicio público destinadas al servicio de la comunidad, sin fines utilitarios, las que no podrán cursar publicidad comercial de ninguna naturaleza.

Están incluidas en el inciso anterior, las estaciones privadas que se dediquen a fines sociales, educativos, culturales o religiosos, debidamente autorizados por el Estado.

Al no ser reconocidos por la ley, los medios comunitarios que querían acceder a una frecuencia de radiodifusión se vieron en la necesidad de identificarse como medios de servicio público o como medios comerciales privados. En ambos casos había un perjuicio a los medios comunitarios. Si se identificaban como medios públicos se les prohibía recibir ingresos por publicidad, lo que ponía en riesgo su capacidad de sostenibilidad, y si se identificaban como medios privados se les obligaba a formar parte de un sector que no respondía a sus características y propósitos.

En 1995, con la reforma a la Ley de Radiodifusión y Televisión durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, “las estaciones de radiodifusión comunal” fueron reconocidas como parte de los medios de servicio público, aunque la prohibición de acceder a publicidad comercial continuó e incluso se limitó su potencia de transmisión y se supeditó su existencia a una aprobación militar. El art. 17 de la mencionada reforma a la ley señala:

Dentro de este espectro [radioeléctrico] se reservarán frecuencias de baja intensidad para estaciones de radiodifusión comunal. Los permisos de funcionamiento para estas radiodifusoras se concederán siempre que no interfieran con las frecuencias asignadas a otras estaciones.

Las emisoras de servicio comunal de radiodifusión que se concesionará únicamente a organizaciones legalmente constituidas, tendrán una potencia máxima de trescientos vatios en amplitud modulada -AM- y de ciento cincuenta vatios en frecuencia modulada -FM-. Se dedicarán exclusivamente a fines sociales educativos y culturales, sin fines de lucro, funcionarán con sujeción a las disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional.

En este mismo sentido, el Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión (1996) estableció que las concesiones de frecuencias para estaciones de radiodifusión comunal serán únicamente para las comunas, no para ninguna otra organización social y previo informe favorable del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de que no alientan contra la seguridad nacional interna o externa del país⁵⁰.

⁵⁰ Artículo 6, Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, 1996.

Fue necesaria otra reforma a la ley en 2002 para que se eliminen las restricciones publicitarias que limitaban el financiamiento de los medios comunitarios y se reconozca con mayor amplitud su vínculo con la comunidad y con las organizaciones sociales. El artículo 8 de la ley reformada señala:

[...] las estaciones comunitarias que nacen de una comunidad u organización indígena, afroecuatoriana, campesina o cualquier otra organización social, que su labor esté orientada al fortalecimiento de la comunidad, a la consolidación intercultural y social, a la defensa de los valores humanos, históricos, artísticos, que afiancen la identidad nacional y vigoricen la vigencia de los derechos humanos, pueden realizar autogestión para el mejoramiento, mantenimiento y operación de sus instalaciones, equipos y pago de personal a través de donaciones, mensajes pagados, y publicidad de productos comerciales.

[...] Las utilidades que se percibieren de la administración de estas emisoras deberán ser reinvertidas en ampliar los servicios, sistemas o equipos de las mismas, o en actividades propias de la comunidad que representan.

No obstante de estos avances, los medios comunitarios seguían sin ser plenamente reconocidos por la ley, la cual únicamente reconocía dos tipos de medios de comunicación: el privado y el público, situación que continuó invariable hasta el año 2008.

2.5.3.2 Un nuevo pacto social: La Constitución de 2008

Una de las promesas de la campaña presidencial de 2006 del economista Rafael Correa fue la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución para los ecuatorianos. Efectivamente, en septiembre de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente dio paso a la nueva Constitución de la República del Ecuador que, tras ser aprobada en las urnas por el 63,93 % de los ecuatorianos, entró en vigencia el 20 de octubre de 2008.

La nueva Carta Magna no solo consagró a la comunicación e información como un derecho⁵¹ sino que marcó un hito en la historia de los medios comunitarios en Ecuador. Por primera vez la más importante norma del país los reconoció en igualdad de condiciones que los medios públicos y privados⁵² y los definió como uno de los tres tipos de medios de comunicación existentes en el país.

⁵¹ Artículo 16, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵² Artículo 16 numeral 3, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

El reconocimiento constitucional de los medios comunitarios se enmarcó en el ámbito del derecho a la comunicación e información que tienen las personas, en forma individual o colectiva, y en la responsabilidad del Estado de fomentar la pluralidad y diversidad en la comunicación. En este sentido, la norma señala que las personas tienen derecho a:

La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 16.3).

Más adelante, la Constitución añade que el Estado:

1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelar que en su utilización prevalezca el interés colectivo.
2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.
3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias (CRE, 2008, art. 17).

Adicionalmente, la carta magna en sus disposiciones transitorias estableció la aprobación de una Ley de Comunicación que norme el sector⁵³ y la conformación de una comisión para realizar una auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión⁵⁴, aspectos que resultaban esenciales para materializar el articulado de la Constitución sobre el sector de la comunicación y para establecer si la entrega de frecuencias entre los años 1995 y 2008 se realizó de manera legítima.

2.5.3.3 Los planes nacionales del Ecuador (2007-2017)

Un plan nacional de desarrollo es un “documento sistemático, articulado y coherente que marca la ruta de la actuación pública del Gobierno” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2007, p. 8), pues contiene los lineamientos estratégicos en materia de políticas públicas dirigidas a alcanzar unos objetivos nacionales de país en un periodo de tiempo determinado.

⁵³ Numeral cuatro de la disposición transitoria primera de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁴ Disposición transitoria vigésimo cuarta de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

El gobierno de Rafael Correa (2007-2017) estructuró durante su gestión tres planes nacionales de desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. En todos ellos se señala a la comunicación e información como elementos importantes para la democracia del país y la necesidad de fortalecer la presencia de los medios “alternativos” como elemento vital para una comunicación libre, intercultural, diversa y participativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 destaca la importancia que tiene el acceso oportuno a la información y a los medios de comunicación para la participación de los ciudadanos en la vida económica, social y cultural, planteando la necesidad que el Estado garantice a la ciudadanía suficientes y variadas fuentes de información, y estableciendo como una de sus estrategias la promoción de medios de comunicación “alternativos locales”.

Tabla 2. Medios comunitarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

| PLAN | OBJETIVO | POLÍTICA | ESTRATEGIAS |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 | 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía | 2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía | 4. Establecimiento de incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos y promotora de la ciudadanía. Instauración de premios e incentivos para los programas de comunicación escrita, radial, televisiva y/o medios alternativos. 5. Promoción de medios de comunicación alternativos locales. |

Fuente: Senplades, 2007

Elaborado por: autora (2021)

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 establece como política la garantía a la población del ejercicio de su derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa, definiendo como estrategias para su consecución, además de la promoción de medios de comunicación “alternativos locales”, la asignación democrática, transparente y equitativa de las frecuencias del espectro radioeléctrico y el establecimiento de “incentivos” para la comunicación alternativa.

Tabla 3. Medios comunitarios en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

| PLAN | OBJETIVO | POLÍTICA | ESTRATEGIAS |
|--|---|--|--|
| Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 | 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común | 7.6. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa | <p>b. Asignar democrática, transparente y equitativamente las frecuencias del espectro radioeléctrico.</p> <p>k. Establecer incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos de la ciudadanía.</p> <p>l. Promover medios de comunicación alternativos locales.</p> |

Fuente: Senplades, 2009

Elaborado por: autora (2021)

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 da cuenta de la desigual participación en las concesiones de frecuencias de radio y televisión por parte de los actores privados (79%), públicos (19,8) y públicos comunitarios (1,2%), manteniendo como política la garantía a la población del ejercicio de su derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa, y sumando a las estrategias definidas en el plan anterior, el impulso de “acciones afirmativas” para promover la participación de actores que a través del tiempo han excluidos del escenario mediático del país.

Tabla 4. Medios comunitarios en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

| PLAN | OBJETIVO | POLÍTICA | ESTRATEGIAS |
|--|--|---|---|
| Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 | 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad | 5.5 Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa | <p>a) Fortalecer los mecanismos de asignación democrática, transparente y equitativa de las frecuencias del espectro radioeléctrico.</p> <p>f) Generar incentivos para los circuitos de transmisión de contenidos culturales y para los medios de comunicación alternativos y locales.</p> <p>n) Impulsar acciones afirmativas para fortalecer la participación de los actores históricamente excluidos de los espacios mediáticos y de circulación de contenidos.</p> |

Fuente: Senplades, 2013

Elaborado por: autora (2021)

2.5.3.4 Ley Orgánica de Comunicación de 2013

La Ley Orgánica de Comunicación fue aprobada en junio de 2013 tras largos procesos de debate en la Asamblea Nacional y disputa entre el Gobierno del presidente Rafael Correa y los grandes medios de comunicación privados, los cuales abordaremos en el siguiente capítulo. Esta norma estableció una serie de disposiciones específicas para los medios comunitarios y que se refieren fundamentalmente a cuatro aspectos:

- 1) Definición;
- 2) Acceso y distribución de frecuencias;
- 3) Acciones afirmativas; y,
- 4) Financiamiento

1) Definición. - La definición que la ley realiza de los medios comunitarios tiene la particularidad de enfocarse básicamente en los sujetos que pueden prestar este servicio y en su carácter no lucrativo sino social. El artículo 85 de la LOC los define así:

Los medios comunitarios son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Los medios de comunicación comunitarios no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social.

Esta definición resulta muy general pues la única condición para ser un medio comunitario es que su constitución y gestión esté a cargo de una persona jurídica sin fines de lucro, con lo cual no solo se pierde de vista los distintos orígenes, trayectorias, condiciones y propósitos que tiene un grupo u organización para crear un medio comunitario, sino que se olvida que más allá de la propiedad y administración, la legitimidad de los medios comunitarios solo es posible cuando existe una “comunicación de proximidad” (Cerbino, 2018), que les permita ser instrumentos de expresión de las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

2) Acceso y distribución de frecuencias.- Uno de los avances más significativos de la ley, sino el más significativo, fue el establecimiento de la distribución equitativa de frecuencias del espectro

radioeléctricas destinadas para el funcionamiento de los medios de comunicación en 33% para el sector privado, 33% para el público y 34% para el comunitario⁵⁵.

Para alcanzar esta distribución, la LOC establece algunas medidas y en todas ellas prioriza la obtención del 34% de frecuencias para el sector comunitario. Estas medidas, según consta en el artículo 106 de la ley, son:

1. La asignación de las frecuencias todavía disponibles;
2. La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente, y su posterior redistribución;
3. La reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas, y su posterior redistribución;
4. La distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme a lo dispuesto por la ley; y,
5. La distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la digitalización de los Sistemas de transmisión de radio y televisión.

En todos los casos, se establece que el acceso a las concesiones de frecuencias para los medios comunitarios y privados será a través de un concurso público, abierto y transparente⁵⁶ que será convocado por la autoridad de telecomunicaciones, quien establecerá los requisitos, criterios de evaluación y formas de puntuación del concurso e invariablemente, según el artículo 110 de la Ley, los requisitos a presentar por parte de los concursantes serán los siguientes:

1. El proyecto comunicacional, con determinación del nombre de medio, tipo de medio, objetivos, lugar de instalación, cobertura, propuesta de programación e impacto social que proyecta generar;
2. El plan de gestión y sostenibilidad; y,
3. El estudio técnico.

Si bien la normativa concede la potestad exclusiva del concurso para medios comunitarios y privados a la autoridad de telecomunicaciones, instancia técnica que regula el uso del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones, también contempla que el ganador del concurso sea quien, según los criterios y la evaluación que realice el Cordicom, presente el mejor proyecto comunicacional, con lo cual, las consideraciones de equipamiento, gestión y sostenibilidad, sujetas más a condiciones económicas y técnicas, no sean las que definan al ganador del concurso, sino más bien, ésta dependa de la propuesta de programación del medio, es decir, de los contenidos comunicacionales que recibirán los ciudadanos.

⁵⁵ Artículo 106, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁵⁶ Artículo 108, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

Así, la autoridad de telecomunicaciones, una vez revisado y evaluado los requisitos técnicos y económicos, remite al Cordicom los expedientes de hasta los cinco solicitantes mejor puntuados, para que, tras la revisión y evaluación del proyecto comunicacional, esta institución emita el informe vinculante en base al cual la autoridad de telecomunicaciones proceda con la adjudicación de las frecuencias⁵⁷ por un plazo de 15 años, renovable una sola vez por igual tiempo de concesión⁵⁸.

Asimismo, para subsanar que la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975 no reconocía a los medios comunitarios como un tipo de medio de comunicación, lo cual obligó a muchos actores a definirse como medios públicos o privados sin serlo, en su disposición transitoria séptima la LOC permite la conversión de estos actores a medios comunitarios. La transitoria señala:

[...] los medios de las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales que adoptaron la figura jurídica de empresas o corporaciones de derecho privado para obtener frecuencias de radio y televisión podrán convertirse en medios comunitarios en el plazo de hasta 180 días, luego de expedida la correspondiente reglamentación por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.

Similar medida se establece para los medios de las comunidades religiosas, aunque con la ventaja de que estas no tienen plazo para convertirse en medios comunitarios⁵⁹.

3) Acciones afirmativas. - Se entiende por acción afirmativa al “conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (ONU, 2002, p. 4). En este sentido, tres son las acciones afirmativas que la Ley Orgánica de Comunicación estableció para la creación y el fortalecimiento de los medios comunitarios, considerando los tratos favorables y privilegios que en su momento tuvieron los medios privados, las restricciones que a lo largo de su historia sufrieron los medios comunitarios, y la necesidad de eliminar las desigualdades existentes en el sistema mediático ecuatoriano.

Las acciones afirmativas para los medios comunitarios, según lo establece el artículo 86 de la ley, son:

⁵⁷ Artículo 110, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁵⁸ Artículo 116, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁵⁹ Disposición Transitoria Décimo Séptima, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

- 1) Crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos;
- 2) Exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias; y,
- 3) Acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios.

Las tres medidas complementan las disposiciones de la ley sobre la distribución equitativa de frecuencias y la reserva del 34% para los medios comunitarios, pues busca actuar en etapas posteriores a la obtención de una frecuencia, apoyando a los medios comunitarios en la adquisición del equipamiento físico y el fortalecimiento de competencias técnicas de sus integrantes, con el fin de lograr su sostenibilidad en el tiempo.

Adicionalmente, la ley encarga la formulación de estas medidas al CORDICOM, quien anualmente y de manera obligatoria elaborará y publicará en su página web un informe de las acciones adoptadas por el Estado en beneficio de los medios comunitarios⁶⁰.

4) Financiamiento.- Varias son las fuentes de ingresos que la LOC determina para el funcionamiento y sostenibilidad de los medios comunitarios: venta de servicios y productos comunicacionales, venta de publicidad, donaciones, fondos de cooperación nacional e internacional, patrocinios y cualquier otra forma lícita de obtener ingresos⁶¹.

La ley, además, establece dos mecanismos específicos para que el Estado apoye a la sostenibilidad de los medios comunitarios. Su artículo 87 señala que cuando se trate de difundir contenidos educativos y culturales las instituciones públicas, a través de la contratación preferente del sector de la economía solidaria, contratarán los servicios o adquirirán los productos de los medios comunitarios, pudiendo también los entes estatales generar fondos concursables entre los actores de la comunicación comunitaria para la difusión cultural y educativa.

Adicionalmente, la misma norma más adelante determina que al menos el 10% del presupuesto anual de los anunciantes privados para publicidad de productos, servicios o bienes que se oferten a

⁶⁰ Artículo 86, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁶¹ Artículo 87, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

nivel nacional se invertirá en medios de comunicación de cobertura local o regional (muchos de ellos medios comunitarios), y dispone que el Cordicom establecerá su reglamento⁶².

El reconocimiento de los medios comunitarios en los diferentes gobiernos ha evolucionado gradualmente hasta llegar a la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, las que consideramos hasta el momento sus dos máximos hitos por el nivel de importancia de ambas legislaciones y los articulados establecidos en cada una de ellas. Este reconocimiento legal es importante para el sector comunitario, pero de poco o nada sirve si lo que está escrito en el texto no logra aterrizar en la práctica y si el Estado no tiene una comprensión profunda de las particularidades de los medios comunitarios y de lo que significa la comunicación como derecho fundamental de todas y todos y asume su responsabilidad de crear las condiciones necesarias para que nuevos actores surjan en el ámbito comunicacional y aporten a la construcción de una comunicación más democrática, plural y diversa.

⁶² Artículo 96, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

Capítulo 3

Implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, 2013-2019

Para responder la interrogante que motivó la presente investigación, ¿Cuáles son los resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para medios comunitarios establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación, en el período 2013-2019?, se sigue una propuesta de análisis fundamentado en los modelos de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993) que contempla cuatro grupos de variables: formulación y diseño de la política, proceso de implementación, contexto y resultados, los cuales se organizan de la siguiente manera. En un primer momento se realiza una contextualización en la que se señalan las condiciones iniciales en las que surge la política, el conflicto entre los actores, los objetivos y las estrategias que establece la ley para los medios comunitarios, y la estructura organizacional responsable de la implementación y sus recursos. A continuación, se analiza cómo se implementaron cada una de las estrategias de política pública determinadas por la ley para los medios comunitarios y cuál fue el comportamiento asumido por los responsables de su ejecución. Inmediatamente, se examina el comportamiento del grupo objetivo y la relevancia del contexto. Finalmente, y a partir del análisis de todas las variables señaladas, se identifican los resultados del proceso de implementación y se realizan algunas reflexiones al respecto.

3.1. Diseño de la política: Fundamento y condiciones iniciales

La Ley Orgánica de Comunicación (LOC) fue impulsada y aprobada por el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), quien fue electo presidente del Ecuador en representación de una coalición de grupos sociales y colectivos de la sociedad civil que conformaron el movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana), y el apoyo del Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) y de Pachakutik (Núñez, 2012, p. 491).

El camino para aprobar la LOC no fue fácil. Desde que la Constitución de 2008, en una de sus transitorias, dispuso al órgano legislativo aprobar una Ley de Comunicación en un plazo de 360 días⁶³, pasaron cinco años hasta que esto fue realmente posible en junio de 2013. Fueron años de

⁶³ Disposición transitoria primera, numeral 4, Constitución del Ecuador, 2008.

intensos debates en la Asamblea Nacional⁶⁴ y de disputa con los grandes medios de comunicación privados, quienes bajo el argumento de la defensa de la “libertad de expresión” y de la “auto-regulación” emprendieron una prolongada campaña contra la nueva ley (Reyes, 2010, pp. 173-174).

Esta disputa entre el gobierno y los medios de comunicación no era reciente ni aislada, desde que Rafael Correa inició su mandato en 2007 el gobierno asumió un papel protagónico en el campo de la comunicación e información, y emprendió una lucha por el “dominio de la opinión mediática” (Reyes, 2014, p. 109) al cuestionar y desplazar a los grandes medios privados de su rol de intermediarios casi únicos entre las autoridades y la población.

Medidas como los enlaces ciudadanos del Presidente, la creación de medios públicos, la incautación de medios privados a grupos financieros que estafaron a sus clientes⁶⁵, el gravamen con el 12% del impuesto al valor agregado (IVA) a la importación del papel periódico, las constantes réplicas y pedidos de rectificaciones por parte de la Secretaría Nacional de Comunicación a los medios, las demandas contra periodistas, entre otros, provocaron críticas y duras reacciones de los grandes medios de comunicación privados, gremios nacionales como la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (Aedep)⁶⁶ y organizaciones internacionales como la Sociedad interamericana de Prensa (SIP)⁶⁷.

Los ataques y la oposición al gobierno por parte los principales medios de comunicación del país tuvieron su mayor expresión en el boicot a la ley comunicación que llevaron adelante estos sectores y sus defensores en la Asamblea Nacional, lo que volvió necesario la realización de un Referéndum

⁶⁴ Primer debate: 22 de diciembre de 2009 y 5 de enero de 2010. Segundo debate: 16, 22 y 24 de noviembre de 2011, 11 de abril de 2012 y 14 de junio de 2013.

⁶⁵ El 8 de julio de 2008 el gobierno ecuatoriano incautó los bienes del Grupo Isafas, quienes eran los administradores y accionistas del ex Filanbanco, la entidad bancaria más grande del Ecuador, que cerró sus puertas tras la crisis financiera del año 1999, congelando los depósitos y afectando a sus miles de clientes en todo el país. Entre los bienes incautados se encontraban algunos medios de comunicación privados, por ejemplo, Gamavisión, TC Televisión, Cable Noticias CN3, Cable Deportivo, Carrusel, Súper K 800, La Onda, entre otras.

⁶⁶ El 15 de enero de 2008 varios periódicos publicaron un comunicado de la AEDEP titulado: “AEDEP: En defensa de la democracia”, y que en unos de sus párrafos señalaba: “El Gobierno ha utilizado la distorsionada generalización de que los medios responden a intereses de grupos de poder, por el simple hecho de que algunos periodistas no coinciden con sus visiones sobre el manejo del Estado”. El Universo, en: <https://www.eluniverso.com/2008/01/15/0001/8/F4A67FEF6925484E93E0DF0BEDDBF05D.html>

⁶⁷ El presidente de la SIP, Gonzalo Marroquín, criticó al gobierno de Rafael Correa y a la ley de comunicación que se debate en la Asamblea Nacional y solicitó que cese el “acoso” contra los medios ecuatorianos: “Hay una política definida del gobierno (...) para restringir los espacios de libertad de prensa y expresión, y controlar la información”. El Comercio, en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/sip-buscar-dialogo-correa-pedir.html>

y Consulta Popular en mayo de 2011, en la que se preguntó a los ecuatorianos sobre la necesidad de aprobar lo más pronto posible la Ley de Comunicación.

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

La mayoría de los ecuatorianos votaron a favor de esta pregunta, obteniendo el SÍ una leve ventaja sobre el NO, 51,67% a 48,32%⁶⁸. La Ley Orgánica de Comunicación finalmente fue aprobada en la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2013 con 108⁶⁹ de 137 votos a favor y que correspondían a los asambleístas del partido de gobierno, entrando en vigencia el 25 de ese mismo mes y año.

La nueva ley, con respecto a la política de comunicación para los medios comunitarios, no definió objetivos específicos y/o medibles para este sector en particular; sin embargo, sí definió tres estrategias en las cuales se involucran directamente a los medios comunitarios y de las cuales se puede inferir los objetivos de la política y los mecanismos para ejecutarlas. Estas estrategias son:

1. Acciones afirmativas;
2. Financiamiento; y,
3. Distribución equitativa de frecuencias

⁶⁸ El CNE proclamó resultados oficiales de la consulta popular. Consultado el 21 de julio de 2019 en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cne-proclamo-resultados-oficiales-de.html>

⁶⁹ La aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación se realizó mediante votaciones separadas según los títulos de la ley, cada uno de los cuales tuvo entre 108 y 110 votos a favor, del total de 137 asambleístas.

Los primeros considerandos, entre los artículos 1 al 10 se aprobaron con 108 votos.

El título segundo sobre principios y derechos (art. 10 hasta art. 44) con 108 votos.

El título tercero sobre sistemas de comunicación social (art. 45 a art. 59) 108 votos.

El título cuarto sobre regulación de contenidos (art. 60 a art. 69) con 108 votos.

El título quinto sobre medios, publicidad y producción nacional (art. 70 a art. 104) con 110 votos.

El título sexto sobre espectro radioeléctrico (art. 105 a art. 119) con 110 votos a favor.

Las disposiciones transitorias, reformatorias y derogatorias y la final se aprobaron con 108 votos a favor.

Las *acciones afirmativas* son la única estrategia específica que la ley determinó para los medios comunitarios, y comprenden: crédito preferente para la compra de equipos; exenciones de impuestos para la importación de equipos; y, capacitación. Adicionalmente, la ley estableció que la formulación de estas medidas en política pública estaría a cargo del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom), quien anualmente publicaría en su página web un informe de las acciones adoptadas por el Estado, y la implementación estaría a cargo de las entidades públicas competentes, según sea el caso⁷⁰.

Sobre el *financiamiento* la ley estableció las siguientes fuentes de ingresos para los medios de comunicación en general: venta de servicios y productos comunicacionales, venta de publicidad, donaciones, fondos de cooperación nacional e internacional, patrocinios y cualquier otra forma lícita de obtener ingresos. Para el caso de los medios comunitarios, la LOC determinó que cuando se trate de contenidos educativos y culturales las instituciones públicas, a través de la contratación preferente del sector de la economía solidaria, contratarían los servicios de los medios comunitarios, pudiendo también los entes estatales generar fondos concursables entre los actores del sector comunitario para la difusión cultural y educativa⁷¹. Adicionalmente, la ley señaló que la inversión pública y privada en publicidad debe garantizar que los medios de menor cobertura o tiraje, así como los domiciliados en sectores rurales, participen de dicha publicidad, y que el Cordicom establecerá en un Reglamento las condiciones para la distribución equitativa del 10% del presupuesto de los anunciantes privados entre los medios locales y regionales⁷². Precisamente, entre los medios de menor cobertura o tiraje, rurales, regionales y locales se encuentran la mayoría de medios comunitarios, por lo que este componente también se considera en el análisis que se realizará.

En cuanto a la *distribución equitativa de frecuencias*, la norma definió que las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirán en tres partes: 33% para los medios privados, 33% para los medios públicos y 34% para los medios comunitarios⁷³. Para alcanzar esta distribución se estableció principalmente cinco medidas en las cuales, según la ley, se priorizará al sector comunitario. Estas medidas son:

⁷⁰ Artículo 86, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷¹ Artículo 87, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷² Artículos 95 y 96, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷³ Artículo 106, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

asignación de frecuencias todavía disponibles; reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente y su redistribución; reversión de frecuencias por incumplimiento de las normas para su funcionamiento o sus fines y su redistribución; distribución de frecuencias que regresan al Estado conforme la ley; y, distribución equitativa de frecuencias y señales que permitirá la transmisión digital⁷⁴.

El acceso a las concesiones de frecuencias para los medios comunitarios y privados se definió que sea a través de un concurso público, abierto y transparente⁷⁵ convocado por la autoridad de telecomunicaciones, quien define los requisitos, criterios de evaluación y formas de puntuación, aunque, invariablemente, los requisitos mínimos a presentar son el proyecto comunicacional, el plan de gestión y sostenibilidad y el estudio técnico⁷⁶. Los dos últimos requisitos son revisados y evaluados por la autoridad de telecomunicaciones quien posteriormente remite al Cordicom los expedientes de hasta los cinco solicitantes mejor puntuados, para que, tras la revisión y evaluación del proyecto comunicacional, esta institución emita un informe vinculante en base al cual la autoridad de telecomunicaciones adjudicará las frecuencias⁷⁷ para un periodo de 15 años, renovable una sola vez por igual tiempo de concesión⁷⁸.

Además, basado en los resultados del informe final de la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión⁷⁹ que, tras analizar la entrega de frecuencias realizada entre 1995-2007, concluyó que en Ecuador el sector privado concentra más del 90% de las frecuencias de radio y televisión, muchas de las cuales se obtuvieron mediante procedimientos ilegales y tráfico de influencias (Comisión de Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión, 2009), la LOC dispuso en su transitoria décima la reversión de frecuencias en cinco casos:

las frecuencias de radio y televisión que no hayan sido otorgadas por autoridad competente; las que no han iniciado la operación en el plazo señalado en el contrato de concesión; las que no hayan pagado las tarifas de uso de concesión durante seis meses consecutivos; las que se hayan arrendado por más de dos años o transferido bajo cualquier modalidad el uso de la frecuencia a terceros; y, las

⁷⁴ Artículo 106, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷⁵ Artículo 108, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷⁶ Artículo 110, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷⁷ Artículo 110, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷⁸ Artículo 116, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

⁷⁹ La creación de la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión fue establecida en la Disposición transitoria vigesimocuarta de la Constitución del Ecuador de 2008.

que han convertido estaciones repetidoras en matrices o viceversa, serán revertidas al Estado por la autoridad de telecomunicaciones.

Adicionalmente, en su disposición transitoria séptima la ley posibilita la conversión de los medios de las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales que habían adoptado la figura de medios privados a medios comunitarios, en un plazo de 180 días tras la aprobación del reglamento de la ley. Similar medida se estableció para los medios de las comunidades religiosas, aunque éstas no tenían plazo para su conversión a medios comunitarios⁸⁰.

Las tres estrategias que la LOC determinó para los medios comunitarios: acciones afirmativas, financiamiento y distribución de frecuencias, ubican dos aspectos importantes de la política pública: el momento de intervención de las instituciones estatales en la vida de los medios comunitarios y los objetivos de la política. Las acciones afirmativas y el financiamiento se enfocan fundamentalmente en los medios comunitarios que ya tienen una frecuencia, siendo su objetivo el fortalecimiento de estos medios (objetivo cualitativo). Por su lado, la distribución equitativa de frecuencias se ubicaba en el momento previo a la existencia del medio, es decir, cuando éstos son un proyecto o una aspiración y no cuentan con una frecuencia, siendo su objetivo impulsar la creación de medios comunitarios, más aún, que el sector comunitario acceda al 34% de las frecuencias del espectro radioeléctrico (objetivo cuantitativo).

Además de las tres estrategias y sus mecanismos de intervención para alcanzar los objetivos de la política para los medios comunitarios (teoría causal), la LOC definió las instancias encargadas de llevar a la práctica esta política y las responsabilidades inherentes a cada una de ellas.

3.2. Estructura de implementación: responsables y recursos

La Ley Orgánica de Comunicación determinó que la principal institución encargada de implementar y velar por el cumplimiento de la política de comunicación para los medios comunitarios era el Cordicom, aunque en lo concerniente a la distribución equitativa de frecuencias también se señaló a la autoridad de telecomunicaciones, institución que hasta el 2015 fue el Consejo Nacional de

⁸⁰ Disposición Transitoria Décimo Séptima, Ley Orgánica de Comunicación, 2013.

Telecomunicaciones (Conatel) y de ahí en adelante la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel)⁸¹.

3.2.1 Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación

Creado por la LOC en junio de 2013, es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera, integrado por cinco representantes que pertenecen a la Función Ejecutiva (quien lo preside), a los Consejos Nacionales de Igualdad, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y al Defensor del Pueblo, y que en conjunto integran el Pleno del Consejo.

El Cordicom es una institución no desconcentrada, con una única sede en la ciudad de Quito y con un poco más de 100 funcionarios. Su misión se enmarca en el desarrollo, protección y regulación de los derechos a la comunicación e información, y para lo cual cuenta con una estructura institucional (Anexo 1) que en la parte operativa está conformada por cuatro coordinaciones: Coordinación de Planificación y Control de Gestión, Coordinación de Asesoría Jurídica, Coordinación Administrativa Financiera y Coordinación Técnica. Esta última, integrada por seis direcciones que eran las encargadas de generar los productos y/o servicios que configuraban la razón de ser de la institución, entre ellas, las destinadas a los medios comunitarios⁸².

La Dirección de Evaluación de Proyectos Comunicacionales era la encargada de revisar y evaluar los proyectos comunicacionales en el marco de la distribución de frecuencias (2013-2019); la Dirección de Regulación tenía como responsabilidad establecer regulaciones para promover la creación y fortalecimiento de los medios comunitarios (2013-2015); la Dirección de Contacto Ciudadano tuvo a su cargo la articulación con las instituciones públicas de la implementación de acciones afirmativas para la creación y fortalecimiento de los medios comunitarios (2013-2015); la

⁸¹ En el presente trabajo se analiza fundamentalmente las acciones realizadas por la Arcotel y no tanto por la Conatel debido a que, tras la aprobación de la LOC, la Conatel fue la autoridad de telecomunicaciones por aproximadamente un año y medio y luego fue reemplazada por la Arcotel, institución que permanece hasta la actualidad.

⁸² Las atribuciones y responsabilidades de las diferentes direcciones del Cordicom con respecto a las acciones relacionadas con los medios comunitarios fueron variando a través de los años debido a las reformas que se hicieron al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Institución, documento que contiene la misión, visión, objetivos y estructura institucional así como las atribuciones, responsabilidades, procesos, productos y/o servicios que le corresponden a cada una de las coordinaciones, direcciones y/o unidades.

Dirección de Investigación y Análisis se encargaba de elaborar estudios que sirvan de insumos en la implementación de política pública para el fortalecimiento de los medios comunitarios a través de la formulación de medidas de acción afirmativa (2015-2019); y, la Dirección de Fortalecimiento de Competencias, aunque no tenía ningún servicio específico para los medios comunitarios, era la responsable de fortalecer las capacidades de los trabajadores de la comunicación, entre ellos los del sector comunitario (2015-2019)⁸³.

De todas las instancias mencionadas y cuyas acciones estaban dirigidas a los medios comunitarios, la única que permaneció durante los casi seis años de vigencia de la LOC fue la Dirección de Evaluación de Proyectos Comunicacionales y cuyo trabajo estaba vinculado con la distribución de frecuencias. Las otras instancias responsables de acciones vinculadas al sector comunitario fueron intermitentes, por ejemplo, la Dirección de Contacto Ciudadano, encargada de la coordinación interinstitucional para implementar las acciones afirmativas, duró un año y medio, luego de lo cual esta dirección fue eliminada y la actividad de coordinar las acciones afirmativas no fue asignada a ninguna otra instancia. Asimismo, resulta sintomático del poco interés que existía por desarrollar el sector de la comunicación comunitaria que acciones tan importantes y de carácter obligatorio como la elaboración del informe anual de las políticas públicas adoptadas por el Estado en favor de este sector recién en 2015 fue encargado a la Dirección de Investigación y Análisis, pero nunca se lo incorporó en el Estatuto Orgánico como una responsabilidad de esta dirección ni de ninguna otra, por lo que su realización fue intermitente y dependió de la voluntad de las autoridades de turno.

En el período de investigación del presente trabajo, 2013 – 2019, cinco fueron los presidentes que se encargaron de dirigir el Cordicom. Patricio Barriga fue la autoridad que más tiempo permaneció en funciones, dos años cinco meses, renunciando a la institución para asumir el cargo de Secretario Nacional de Comunicación; mientras que Patricio Zambrano fue el que menor tiempo estuvo en funciones, seis meses, renunciando al cargo para volver al Parlamento Andino, institución en la que se venía desempeñando como Parlamentario desde el 2013, año en que ganó las elecciones a dicha

⁸³ El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cordicom tuvo cuatro versiones en el período de análisis del presente trabajo: la primera de diciembre de 2013 a junio de 2015; la segunda de junio de 2015 a marzo de 2017 (reforma); la tercera de marzo de 2017 a julio de 2017 (reforma); y la cuarta de julio de 2017 a diciembre de 2020 (reforma). La segunda versión fue la que más cambios conllevó tanto en número de direcciones como en las atribuciones, responsabilidades y productos de las mismas. La tercera y cuarta versión implicaron pocas modificaciones y únicamente en lo concerniente a los productos.

dignidad por el Partido Socialista Ecuatoriano, tienda política afín al gobierno nacional. El resto de autoridades estuvieron poco más de un año en funciones, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 5. Presidentes del Cordicom, 2013-2019

| Presidente | Período | Principales hechos | Gobierno |
|-------------------|---------------------|---|-------------------------------|
| Patricio Barriga | Jul 2013-Nov 2015 | Conformación del Cordicom | Rafael Correa |
| Patricio Zambrano | Feb 2016-Jul 2016 | Inicio del Concurso de Frecuencias | |
| Tamara Merizalde | Ago 2016 - Sep 2017 | Desarrollo del Concurso de Frecuencias | Rafael Correa Lenin Moreno |
| Danilo Silva | Sep 2017 - Nov 2018 | Examen al Concurso de Frecuencias y Anulación del Concurso Discusión de la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación | Lenin Moreno |
| Galo Cevallos | Nov 2018-Feb 2020 | Discusión y Reforma a la Ley Orgánica de Comunicación | |

Elaborado por: autora (2021)

De todos los presidentes que ha tenido el Cordicom, el único que ha sido comunicador social y con una amplia trayectoria en el sector de la comunicación fue el Licenciado Patricio Barriga; las demás autoridades no tienen título de comunicadores ni periodistas y antes de ocupar la presidencia de la institución estuvieron vinculados a otros sectores, con excepción de la socióloga Tamara Merizalde, quien desde julio de 2013 y hasta que fue designada como Presidenta del Cordicom, se desempeñó como Consejera de la institución, en representación de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

En cuanto a los otros integrantes del Pleno del Consejo, la variación de autoridades fue similar a la de los presidentes, siendo las instituciones que más veces cambiaron a sus representantes ante el Cordicom, los Consejos Nacionales para la Igualdad y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Tabla 6. Consejeros del Cordicom, 2013-2019

| Consejos Nacionales para la Igualdad | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | Gobiernos Autónomos Descentralizados | Defensoría del Pueblo |
|---|--|---|------------------------------|
| Tamara Merizalde | Hernán Reyes | Roberto Wohlgemuth | Paulina Mogrovejo |
| Marcos Párraga | José Enrique Finol | Marco Antonio Bravo | Berenice Polit |
| Edison Pérez | Paúl Mena | Erika Torres | Rosario Utreras |
| Luis Holguín | Ángel Orna | | |
| Evelyn Andrade | | | |

Elaborado por: autora (2021)

Cabe señalar que los criterios de nombramiento y duración de los miembros del Pleno del Consejo es potestad de las autoridades delegatarias de las instituciones de las que proceden; identificándose entre los concejeros tres diferentes perfiles, por ejemplo, Hernán Reyes y José Enrique Finol son reconocidos académicos en el ámbito de la comunicación y la semiótica, respectivamente; Paulina Mogrovejo y Tamara Merizalde, son profesionales con amplia trayectoria y vinculadas a la defensa de los derechos humanos y de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, respectivamente; mientras que Roberto Wohlgemuth y Marco Antonio Bravo, son perfiles más políticos y visiblemente más cercanos al ex presidente Correa.

3.2.2 Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones

Creada con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) en febrero de 2015, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel) es una institución pública con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Mintel), y que reemplazó al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), a la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (Senatel) y a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Supertel).

Esta entidad es la encargada de la administración, regulación y control de las telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico, así como de los aspectos técnicos de la gestión de los medios de comunicación que utilizan frecuencias del espectro o que instalan y operan redes, siendo su finalidad garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios de calidad en el ámbito de las telecomunicaciones. Entre las competencias de la Arcotel se encuentran aquellas vinculadas con la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico, que son las que fundamentalmente interesan y en las que se centra la presente investigación.

A diferencia del Cordicom, la Arcotel es una institución con una estructura organizacional que comprende tanto un nivel central como un nivel desconcentrado (Anexo 2), por lo que el número de su personal es muy superior al del Consejo y ha oscilado entre 550 (2015) y 450 personas (2019). La instancia central de la Arcotel se encuentra en la ciudad de Quito y se encarga de planificar el trabajo anual de la institución, además de coordinar, supervisar y monitorear el trabajo del nivel

desconcentrado. En esta instancia se encuentran las autoridades de la institución conformado por un Directorio y el Director Ejecutivo.

El Directorio está integrado por tres miembros sin relación de dependencia con la entidad: el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información o su delegado permanente; el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado permanente; y, un miembro designado por el Presidente de la República. El Director Ejecutivo de la Arcotel es nombrado por el Directorio, cumple el rol de Secretario de dicha instancia y es quien dirige y administra la institución.

Los cambios de Director Ejecutivo de la Arcotel, al igual que ocurrió con el Presidente y los consejeros del Cordicom, fueron permanentes, teniendo en el lapso de cuatro años, marzo 2015 a abril 2019, seis directores ejecutivos.

Tabla 7. Directores ejecutivos de la Arcotel, 2013-2019

| Director⁸⁴ Ejecutivo | Período | Principales hechos | Presidente Ecuador |
|--|---------------------|--|-------------------------------|
| Ana Proaño ⁸⁵ | Mar 2015–May 2017 | Inicio y desarrollo del Concurso de Frecuencias | Rafael Correa |
| Pablo Yáñez | May - Ago 2017 | Desarrollo del Concurso de Frecuencias | Rafael Correa Lenin Moreno |
| Washington Carrillo | Ago 2017 – Ago 2018 | Examen al Concurso de Frecuencias y Anulación del Concurso | Lenin Moreno |
| Edwin Almeida | Ago 2018 – Ene 2019 | Discusión de la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación | |
| Ricardo Freire | Ene - Feb 2019 | Discusión de la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación | |
| Ruth López | Feb-Abril 2019 | Reforma a la Ley Orgánica de Comunicación | |

Elaborado por: autora (2021)

La estructura de la Arcotel, además, tiene seis coordinaciones: Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica, Coordinación General Jurídica, Coordinación General

⁸⁴ No se consideran en esta lista quienes que fueron encargados como Directores Ejecutivos de la Arcotel, por haber estado pocos días al frente de la institución hasta el nombramiento del titular, y fueron: Marcelo Avendaño (12-17 mayo 2017), Patricio Flores (10-17 enero 2019) y Juan Carlos Martínez (17-21 enero 2017).

⁸⁵ La ingeniera Ana Proaño venía desempeñándose como la principal autoridad de la Senatel, una de las instituciones que reemplazó la Arcotel, antes de asumir el cargo de Directora Ejecutiva de la nueva institución.

Administrativa, Coordinación Técnica de Regulación, Coordinación Técnica de Control y Coordinación Técnica de Títulos Habilitantes. En ésta última se encuentra la Dirección Técnica de Títulos Habilitantes del Espectro Radioeléctrico, que es la responsable de ejecutar los concursos públicos de frecuencias convocados por la institución⁸⁶.

Con respecto a la estructura desconcentrada, la Arcotel opera a nivel nacional a través de cinco coordinaciones zonales ubicadas Quito, Riobamba, Portoviejo, Guayaquil y Cuenca; y tres oficinas técnicas que se encuentran en Galápagos, Loja y Lago Agrio. Estas instancias son las encargadas de gestionar los productos y servicios de la institución a nivel zonal.

La compleja estructura de la Arcotel, con un Directorio conformado por integrantes sin relación de dependencia con la entidad y una estructura desconcentrada con varias coordinaciones zonales en diferentes lugares del país, dificultan de por sí la coordinación del trabajo de la institución, la cual adicionalmente fue profundizada por el cambio permanente que la Arcotel tuvo que enfrentar en su máxima autoridad administrativa, su director ejecutivo.

3.3. Ejecución de la política: toma de decisiones y coordinación interorganizacional

La LOC estableció tres estrategias para promover la creación y el fortalecimiento de los medios comunitarios: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias. Una vez aprobada la ley, en junio de 2013, correspondía al Cordicom y a la autoridad de telecomunicaciones llevarlas a la práctica, según el área de sus competencias.

En el caso del Cordicom, ser una institución nueva y que asume una competencia sin precedente en el país, como la política de comunicación y más específicamente la política de comunicación para medios comunitarios, no fue un hecho menor. Partir desde cero y conseguir elementos básicos como un espacio físico, personal, presupuesto, estructura institucional, etc., conllevó tiempo y esfuerzo. El primer Estatuto Orgánico de la institución, documento que contiene la misión, visión, objetivos, estructura, procesos y productos de la institución, fue aprobado recién en diciembre de 2013, seis

⁸⁶ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, Arcotel, 14 de junio de 2017.

meses después de promulgada la ley, siendo a partir de ese momento que la institución inició un trabajo articulado para implementar lo establecido en la LOC.

Al principio, el problema no solo era la falta previa de un referente, sino que se estaba aprendiendo, no había experiencias previas en ningún lado para poder definir si algo era lo correcto o no, si era la vía [...] cuando ya estuvo el estatuto definido ahí empezó el proceso de contratación del personal, construcción de metodologías, instrumentos y mecanismos para el análisis de contenido, investigación, regulación [...].

(Anónimo, comunicación personal, 02 de julio de 2020).

Por su parte, la autoridad de telecomunicaciones, en 2013 el Conartel y desde 2015 la Arcotel, tuvo que adaptar su legislación (Ley Orgánica de Telecomunicaciones y reglamentos) y adecuar su estructura para cumplir lo dispuesto por la LOC en lo referente a la administración de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ambas instituciones eran las garantes de que la política de comunicación para medios comunitarios establecida en la LOC se implemente, siendo el Cordicom el principal responsable de las medidas de acción afirmativa, así como también tenía incidencia en lo concerniente al financiamiento y compartía responsabilidades con la Arcotel en lo referente a la distribución equitativa de frecuencias.

A continuación se analizan las acciones que se realizaron para llevar a cabo la implementación de las tres estrategias que estableció la ley para los medios comunitarios y más adelante, en el apartado 3.4., se indaga el comportamiento que tuvo el grupo objetivo de la política, es decir, los medios comunitarios principalmente pero también los medios privados, durante el proceso de implementación. Se hace esta separación y se trabaja cada uno de estos elementos de manera independiente, sabiendo que no lo son, con el propósito de explicarlos con mayor profundidad.

3.3.1 Acciones Afirmativas

La LOC señala que las acciones afirmativas para los medios comunitarios comprenden créditos preferentes, exenciones de impuestos y capacitación. La formulación de estas medidas en política pública eran responsabilidad del Cordicom y su implementación de las entidades públicas competentes. En este sentido, el Cordicom en 2015 contrató una consultoría denominada “Plan Estratégico de Medidas de Acción Afirmativa para la Democratización de la Comunicación

Comunitaria”, la cual, entre otras, estableció 30 acciones afirmativas para los medios comunitarios con sus responsables, plazos y costos. Estas acciones afirmativas se referían a la sostenibilidad financiera; contenidos y redes informativas; capacitación y formación profesional; equipamiento, créditos y aranceles; asignación de frecuencias, relacionamiento con la comunidad, etc. (Anexo 3).

Sin embargo, en ese mismo año el Cordicom eliminó de su estructura institucional la instancia encargada de articular con otras instituciones la implementación de las acciones afirmativas para los medios comunitarios (junio 2015) y se produjo la salida del primer presidente la institución, Patricio Barriga (noviembre 2015). En los años que siguieron, el Cordicom realizó algunas gestiones para impulsar las acciones para los medios comunitarios establecidas en la LOC, aunque sus avances reales fueron escasos.

Entre 2013 y 2019, el Consejo realizó solamente tres informes (2015, 2016 y 2017) sobre las medidas de política pública adoptadas por el Estado para la conformación y consolidación de los medios comunitarios, aunque la ley establecía su realización y publicación anual obligatoria, esto debido a que, como señalamos anteriormente, no existía una instancia interna en la institución encargada de las acciones afirmativas, pues con la reforma del Estatuto Orgánico en 2015 se eliminó dicha dependencia porque, según argumenta uno de nuestros entrevistados, no se lo consideró necesario y porque no había voluntad política.

Creo que eso obedeció a muchas cosas, un factor por ejemplo es la falta de conocimiento que había sobre los medios comunitarios en la institución, creo que esa falta de conocimiento hizo creer que no se necesitaba un área que destine todo su contingente a trabajar sobre un tema tan importante [...]. Otra razón fue que siempre los medios comunitarios han sido un tema político sensible, o sea, los medios comunitarios siempre han sido un desafío para el Estado, para el poder público, para el poder privado, porque el medio comunitario en su esencia siempre ha estado desafiando al poder, poniendo sobre la mesa cuestiones que pueden emancipar a la gente, entonces creo que siempre el Estado ha tenido muchos reparos con hacer que el sector comunitario se desarrolle de manera más extensa. (Anónimo, comunicación personal, 09 de julio de 2020).

Los informes de acciones afirmativas para medios comunitarios dan cuenta de las gestiones realizadas por algunas instancias estatales en torno a los créditos preferentes, exención de impuestos y capacitaciones. Se evidencia que algunas de estas acciones se desarrollaron más que en cumplimiento de la LOC debido a la existencia de “figuras jurídicas alternativas previstas en el ordenamiento nacional (como el sector de la economía popular y solidaria) que permiten a los

colectivos u organizaciones sociales, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades acceder en condiciones preferenciales a créditos, exoneraciones arancelarias, capacitaciones, contratación con el Estado, etc.” (Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación [Cordicom], 2018, p. 38).

a) Crédito preferente. Sobre el *crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos*, la LOC señalaba que los medios comunitarios son de propiedad, administración y dirección de colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y la Constitución reconoce a las organizaciones comunitarias como parte del sistema económico, específicamente dentro del sector de la economía popular y solidaria (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 85). En este sentido, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips) tenía algunos productos financieros para que los actores de este sector de la economía puedan acceder a los créditos a través de las organizaciones del sistema financiera popular y solidario, especialmente las cooperativas de ahorro y crédito (Cordicom, 2017, p. 2).

Asimismo, la Corporación Financiera Nacional (CFN) se incorporó a la iniciativa de financiamiento para el cambio del sistema analógico al sistema digital de los operadores de TV promovida por el Ministerio de Telecomunicaciones, identificando el producto Crédito Directo – Activo Fijo como el más apropiado para este fin, dado “sus condiciones preferentes en tasa (desde el 7,5%), plazo (hasta 15 años) y gracia parcial en función de sus flujos proyectados” (Cordicom, 2017, p. 3).

Por su parte, BanEcuador puso a disposición de las organizaciones de economía popular y solidaria los créditos para las Unidades Productivas Asociativas, que comprende las asociaciones no financieras de la economía popular y solidaria legalmente constituidas y registradas, que se encuentren en el sector rural y/o urbano y que se dediquen a actividades de producción, comerciales o de servicios. Estos créditos comprenden montos de hasta 3'000.000 de dólares; plazos de hasta 15 años; periodos de gracia de hasta tres años; y, garantía personal hasta los 100.000 dólares, e hipotecario, prendaria, certificados de depósitos, etc., en montos superiores (Cordicom, 2017, pp. 4-5).

Sin embargo, hasta el 2018 estas instituciones no reportaron información al Cordicom sobre medios comunitarios que efectivamente hayan accedido a dichos productos; versión que concuerda con la información que proporcionan representantes de los medios comunitarios y que se detalla en el apartado 3.4, y con los pronunciamientos de ex funcionarios de las instituciones responsables, para quienes algunas de las razones por las que los medios comunitarios no se beneficiaron de los créditos preferentes se relacionan con la dificultad de contar con una personería jurídica como medio comunitario y el desconocimiento de las instituciones financieras de la existencia de este sector y sus responsabilidades hacia ellos, lo que devino en la ausencia de productos y servicios crediticios pensados y contruidos de acuerdo a la naturaleza y características de este sector.

Uno de los mayores problemas que existía era que los medios comunitarios no tenían la concesión de las frecuencias como comunitarios sino como privados. En la anterior ley no eran legalmente reconocidos y el tiempo para cambiarse de tipo de medio fue muy corto, seis meses, solo un par de medios pudieron hacer el cambio. [...] Los medios comunitarios tenían su frecuencia, pero como persona natural privada no como organización comunitaria, lo que impedía que formen parte del sector de la economía popular y solidaria complicando sus posibilidades de acceder a los créditos. (Anónimo, comunicación personal, 23 de junio de 2020).

[...] el problema es que se llegó a un punto en que las instituciones que daban crédito como BanEcuador y otras dijeron bueno, por primera vez nos hemos enterado que había esta responsabilidad de la ley, habían pasado tres, cuatro años de la expedición de la ley y las instituciones que debían dar el crédito ni siquiera sabían lo que era un medio comunitario [...] Llegamos a un punto muerto en el que las instituciones decían, nosotros les damos los créditos que ustedes necesiten pero estas son las reglas de juego, y las reglas de juego eran casi similares a las de cualquier gremio porque los medios comunitarios fueron clasificados dentro del esquema de economía popular y solidaria [...] y los créditos preferenciales no era tan preferenciales porque no se los hizo pensando específicamente en los medios comunitarios [...] El problema de los créditos es que tiene que ser otorgado a un modelo de negocio y los medios comunitarios no deben ser un modelo de negocio al menos en su totalidad [...] incluso hubo una institución que planteó que los medios comunitarios no eran sujetos de crédito porque no eran sujetos privados, porque no tenían una rentabilidad [...]. (Anónimo, comunicación personal, 09 de julio de 2020).

b) Exenciones de impuestos. Con respecto a las *exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias*, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, si bien no señala directamente a los medios comunitarios como sujetos de exoneración de cargas impositivas, establece en su artículo 125 literal n) que las personas jurídicas inmersas en el modelo socio productivo comunitario están exentas del pago de impuestos.

Art. 125.- Exenciones. - Están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, las importaciones a consumo de las siguientes mercancías: [...] n. Los equipos y elementos para ser utilizados exclusivamente en el desarrollo de proyectos de investigación o de innovación social, por personas naturales o jurídicas, privadas o mixtas, cooperativa, asociativa o comunitaria, nacionales o extranjeras que se encuentren debidamente acreditadas ante la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

En este sentido, el Cordicom realizó reuniones con el Comité de Comercio Exterior (Comex), organismo rector de la política comercial, y con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (Senae), instancia encargada de implementar y controlar lo dispuesto por el Comex en materia de política comercial, para “articular las acciones que permitan la exoneración de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios comunitarios” (Cordicom, 2017, p. 5), avanzando algunas acciones para viabilizar las exenciones de impuestos de importación para el sector comunitario; sin embargo, poco o nada se concretó de la exención de impuestos para los medios comunitarios.

[...] el primer consejero que estuvo al frente de eso, Roberto Wolhgemuth, enlazó a varias de las entidades del área del sector financiero y estuvo en varias de las conversaciones, entre esas con aduanas, para la exención de impuestos para la importación de equipos para medios comunitarios, tuvimos también reuniones con la CFN para líneas de crédito, con CONAFIS que fue el proceso más largo de negociación, es decir, se hizo procesos de diálogo con las instituciones pero no hubieron actos resolutive formales, lo que hay son conversaciones, diálogos [...]
(Anónimo, comunicación personal, 02 de julio de 2020).

e) Capacitaciones. En lo que respecta al *acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios*, el Cordicom en 2014 realizó la “Encuesta nacional de trabajadores y profesionales de la comunicación en Ecuador”, que, sobre el caso particular de los trabajadores del sector comunitario, reveló que del total de 5.619 encuestados solamente 230, es decir, el 4%, pertenecen al sector comunitario, y de estas 230 personas, el 7% tienen algún tipo de discapacidad. Asimismo, 566 encuestados mostraron interés en certificarse como productor/a-realizador/a de contenidos para medios comunitarios y 351 como coordinador/a técnico/a de programación para medios comunitarios.

Los resultados arrojados por la encuesta sirvieron para definir un plan de profesionalización permanente para los trabajadores de la comunicación, el cual tiene cinco estrategias que se enfocan en escolaridad inconclusa, certificación de competencias laborales, titulación en carreras tecnológicas, titulación en carreras de grado y posgrado y formación continua. Si bien ninguna de

estas estrategias se definió exclusivamente para los medios comunitarios, son importantes porque abarcan a todos los trabajadores de la comunicación, incluidos los del sector comunitario, y algunos de ellos sí tienen componentes dirigidos a este sector. A continuación se explica de manera general qué comprende cada estrategia y se detalla de manera específica, cuando corresponda, lo relacionado a los medios comunitarios.

La escolaridad inconclusa se enfoca en desarrollar acciones que permita que los trabajadores de la comunicación que no han culminado sus estudios de educación básica y bachillerato puedan ingresar a programas del Ministerio de Educación en modalidades semipresencial y a distancia.

La certificación de competencias laborales consiste en que los trabajadores de la comunicación que no poseen un título profesional cuenten con un reconocimiento formal que demuestre su capacidad laboral, sin necesariamente haber culminado un proceso educativo. En este sentido, el Cordicom desarrolló un trabajo en conjunto con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Secap) y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional (Setec). Con la primera institución realizó el monitoreo y socialización del proceso de certificación y capacitación en los perfiles ocupacionales; y con la segunda trabajó en la revisión y actualización de 12 perfiles y 28 puestos de trabajo conforme a los lineamientos del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, siendo dos de los perfiles específicos para medios comunitarios: programador de contenidos para medios comunitarios y productor-realizador de contenidos para medios comunitarios (Cordicom, 2016, p. 7).

La titulación de nivel superior - técnico y tecnológico busca promover la creación de nuevas carreras tecnológicas a las que puedan acceder los trabajadores de la comunicación. En el ámbito de esta estrategia, el Cordicom en conjunto con el Instituto Tecnológico Sucre desarrolló la carrera de producción audiovisual que se oferta al público desde el mes de marzo del año 2017.

La titulación de nivel superior - tercer y cuarto nivel, por su parte, pretende impulsar nuevas ofertas académicas y modalidades de estudio en comunicación, mediante apoyo técnico y convenios que refuercen la profesionalización de los trabajadores de este sector. Dos acciones han sido importantes en este sentido: el convenio suscrito con la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) para otorgar becas de pregrado y posgrado a los trabajadores de la comunicación, producto del cual 12

trabajadores de los medios comunitarios accedieron a becas de estudios de tercer nivel, 10 que cubren el 80% del costo de estudios y dos que cubren el 100%; y la Maestría Profesional en Comunicación con mención en Medios Públicos y Comunitarios que desde el primer semestre del 2016 y hasta la actualidad oferta la Universidad Estatal de Milagro y cuya aprobación contó con el apoyo del Cordicom (Cordicom, 2016, pp. 8-9; Cordicom, 2017, p. 8).

Finalmente, la formación continua es un proceso de capacitación no formal dirigido a los trabajadores de la comunicación para que desarrollen sus actividades con calidad técnica y responsabilidad social. En un inicio comprendió las “Jornadas Académicas Ahora se Escucha Mi Voz” y luego se amplió a agendas territoriales que involucran talleres, charlas informativas y ferias ciudadanas, y una plataforma de formación virtual permanente (<http://plataforma.consejodecomunicacion.gob.ec>) donde se ofrecen cursos gratuitos a los trabajadores de la comunicación y a la ciudadanía en general.

3.3.2 Financiamiento

Una de las instituciones estatales que en su ámbito desarrolló acciones que si bien no estaban dirigidas específicamente a los medios comunitarios sí repercutieron en este sector fue el Servicio Nacional de Compras Públicas (Sercop). Esta institución, desde septiembre de 2016, habilitó en su portal institucional, en la sección del Catálogo Dinámico Inclusivo, a los proveedores del sector de la economía popular y solidaria para la prestación del servicio de comunicación, entre ellos a los medios comunitarios. Hasta marzo 2018 se encontraban registradas en el catálogo inclusivo 25 radios comunitarias, brindando 16 diferentes servicios de cuñas publicitarias. Sin embargo, a partir de febrero de 2019, se excluyó de este catálogo los 16 servicios de radiodifusión de cuñas publicitarias correspondientes al sector comunitario⁸⁷.

Sobre los fondos concursables que la ley establecía que las entidades públicas podrán generar para la difusión cultural y educativa a través los medios comunitarios, ninguna de las instituciones a las que el Cordicom requirió información mencionó haberlas realizado. En cuanto a la distribución del 10% de la publicidad privada entre los medios regionales y locales, pese a que la Dirección de

⁸⁷ Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (11 de febrero de 2019). *Resolución Nro. RA-CTDC-SERCOP-2019-0059*. Quito.

Investigación y Análisis del Cordicom realizó un estudio donde se proponía la manera cómo hacer esta distribución, nunca fue aprobada por las autoridades de la institución, por lo que el Cordicom no emitió el Reglamento para normar la distribución del 10% del presupuesto de los anunciantes privados, lo que hubiese afectado a los intereses de los grandes medios nacionales pues parte de la publicidad privada se destinaría a los medios locales y regionales, prefiriendo enfocarse en acciones menos “sensible políticamente” y que no involucren a la publicidad privada sino más bien a la publicidad pública, como lo advierte uno de los entrevistados:

[...] el único ente que podía enviar recursos a los medios comunitarios era el Estado, de manera fácil digamos, porque pedir a la publicidad privada que se articule de esa manera era complicado porque faltaba más regulación y era un tema sensible políticamente [...] Nos reunimos con el Ministerio de Economía y vimos que el ministerio no podía dar una respuesta de cómo se está invirtiendo la publicidad pública [...] tuvimos que hacer una gestión para que dentro de todo el sistema económico nacional del Estado se cree una partida presupuestaria que sea la partida destinada a publicidad en medios: radio, escritos y televisión, separando todo lo que es vallas publicitarias, banners, impresiones, etc., eso le iba a permitir al ministerio poder hacer un análisis mensual o anual de esa partida, institución por institución, y saber cómo se estaba repartiendo la publicidad [...].
(Anónimo, comunicación personal, 09 de julio de 2020).

3.3.3 Distribución equitativa de frecuencias

La LOC de 2013 establece una distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico del 33% para los medios privados, 33% para los públicos y 34% para los comunitarios. Para avanzar en su cumplimiento, la ley determina procesos de reversión y distribución de frecuencias, además posibilita que los medios privados y públicos pertenecientes a organizaciones comunitarias o religiosas puedan transformarse en medios comunitarios.

a) Reversión de frecuencias. Desde el 2014 y en cumplimiento con la Disposición Transitoria Décima de la LOC, el Conatel, y luego la Arcotel, inició procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico que presentaban irregularidades en sus concesiones, impago de tarifas, arrendamientos o transferencias de frecuencias, entre otros, las cuales hasta el tercer trimestre del 2017⁸⁸ eran las siguientes:

⁸⁸ Cabe señalar que se solicitó a la Arcotel información referente a las acciones realizadas con respecto a la reversión de frecuencias, distribución de frecuencias, conversión a medios comunitarios y capacitaciones a medios comunitarios, pero la institución respondió únicamente con links a su página web donde no se encontró toda la información solicitada, por lo que sobre el tema de “reversión de frecuencias” la información presentada aquí se basa en los informes trimestrales

Frecuencias de radio y televisión que no hayan sido otorgadas por autoridad competente. Se iniciaron 98 procesos de terminación de contratos de concesión de uso de frecuencias, en 96 de los cuales la autoridad de telecomunicaciones se abstuvo de la terminación de los contratos. En el caso de los medios radiales Ondas Quevedeñas y Virtual Hoy La Onda FM el proceso de terminación de contratos hasta el tercer trimestre del 2017 aún continuaba.

Estaciones que no han iniciado la operación en el plazo señalado en el contrato de concesión. Se iniciaron 6 procesos de terminación de contratos de concesión de uso de frecuencias, en dos de los cuales la autoridad de telecomunicaciones se abstuvo de la terminación de los contratos, en otros dos inició procesos de terminación unilateral de contratos, y en los dos restantes se declaró la terminación unilateral, siendo éstos los casos de Enlace Cadena Cristiana de Televisión y la radio Antena Tres.

Concesionarios que no han pagado las tarifas de uso de concesión durante seis meses consecutivos. Se realizó el análisis de sustanciación de 33 procesos de terminación de contratos de concesión de uso de frecuencias, en 11 de los cuales se dio por terminado el contrato y corresponde al medio televisivo Ecotel y a las radios General Don Eloy Alfaro Delgado, Stereo Alegría, Los 40 principales de Imbabura, Carica FM, Otavalo, Centro Radiofónico de Imbabura, Antena Tres, Unión, Radio Santiago y Radio Poder, aunque este último presentó un recurso en el Tribunal Contencioso Administrativo que suspendió la terminación del contrato de concesión.

Estaciones que hayan arrendado por más de dos años o transferido bajo cualquier modalidad el uso de la frecuencia a terceros. Se iniciaron 84 procesos de terminación de contratos de concesión de uso de frecuencias, en 81 de los cuales la autoridad de telecomunicaciones se abstuvo de la terminación de los contratos y en los tres restantes se dio por terminado el contrato por devolución de la concesión de los medios radiales Chasquis del Norte, Radio Net AM y Radio 101.9 FM.

sobre distribución equitativa de frecuencias que la Arcotel remitió al Cordicom, conforme lo establecido en el artículo 49 numeral 9 de la LOC. Se toma en cuenta los informes remitidos hasta el tercer trimestre del año 2017 porque luego de esa fecha los informes de la Arcotel ya no contienen información sobre los procesos de reversión de frecuencias.

Estaciones que han convertido repetidoras en matrices o viceversa. Se iniciaron ocho procesos de terminación de contratos de concesión de uso de frecuencia y en todas ellas la autoridad de telecomunicaciones se abstuvo de la terminación de los contratos.

b) Distribución de frecuencias. Para avanzar en la distribución equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico, la ley estableció que la asignación de las concesiones de frecuencias para medios privados y comunitarios sea a través de un concurso público, abierto y transparente convocado por la autoridad de telecomunicaciones, quien en una primera etapa evaluará los requisitos de los participantes para luego remitir al Cordicom los expedientes de hasta los cinco postulantes mejor puntuados y esta institución, tras evaluar el proyecto comunicacional, emitirá un informe vinculante en base al cual la autoridad de telecomunicaciones procederá con la adjudicación de la concesión de la frecuencia por 15 años.

Entre el 2013 y 2019 la autoridad de telecomunicaciones, primero el Conatel y luego la Arcotel, convocó a tres concursos públicos de frecuencias, dos en 2014 y uno en 2016.

Primer concurso de frecuencias. El primer concurso fue convocado en febrero de 2014 por el Conatel y correspondió a 22 frecuencias de radio en FM:

3 frecuencias para medios privados en la provincia de Bolívar.

2 frecuencias para medios comunitarios en la provincia de Bolívar.

17 frecuencias para medios comunitarios correspondientes a pueblos y nacionalidades en las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos.

Se presentaron 17 solicitantes para las frecuencias en concurso, mismas que se detallan a continuación:

Tabla 8. Solicitantes del Concurso Público de Frecuencias convocado en febrero de 2014

| No. | Tipo | Solicitante |
|-----|----------------|---|
| 1 | Comunitario | Fundación Salesiana (El Salinerito) |
| 2 | Privado | PAZRADIOSA |
| 3 | Privado | Luis Guamán |
| 4 | Nacionalidades | Federación Centros Chachi |
| 5 | Nacionalidades | Nación Sápara del Ecuador NASE |
| 6 | Nacionalidades | Nacionalidad Éperara Siapidaara - NASE |
| 7 | Nacionalidades | Nacionalidad Shuar |
| 8 | Nacionalidades | Comunidades Kicwas de Loreto |
| 9 | Nacionalidades | Nacionalidad Waorani |
| 10 | Nacionalidades | Nacionalidad Tsáchila |
| 11 | Nacionalidades | Nacionalidad Andwa de Pastaza – NAPE |
| 12 | Nacionalidades | Nacionalidad Shiwiar del Ecuador |
| 13 | Nacionalidades | Nacionalidad Siona – ONISE |
| 14 | Nacionalidades | Nacionalidad Cofán del Ecuador – FEINCE |
| 15 | Nacionalidades | Comunidades Indígenas de Arajuno - HACIA |
| 16 | Nacionalidades | Nacionalidad Achuar del Ecuador – NAE |
| 17 | Nacionalidades | Federación Centros Awa del Ecuador - FCAE |

Fuente y elaboración: Conatel, 19 de enero de 2015

El concurso no pasó de la fase en la Conatel, es decir, nunca llegó al Cordicom, y el 11 de abril de 2016, la Arcotel mediante Resolución ARCOTEL-2016-0391, declaró desierto el concurso, señalando que no cumple con *“los parámetros técnicos, económicos, y, jurídicos, al no permitir una correcta distribución de frecuencias [...] así como los proyectos comunicacionales presentados por los participantes no cumplen con los parámetros del Proyecto Comunicacional”*, establecidos en el Reglamento emitido por el Cordicom en marzo de 2016.

Segundo concurso de frecuencias. Convocado en julio de 2014 por el Conatel, el segundo concurso correspondió a 27 frecuencias de radio en FM y AM y televisión, distribuidos de la siguiente manera:

19 frecuencias para medios privados en las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos, Carchi, Esmeraldas, El Oro, Pastaza, Zamora Chinchipe, Napo y Orellana.

8 frecuencias para medios comunitarios en la provincia de Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos, Carchi, Esmeraldas, El Oro, Zamora Chinchipe, Napo y Orellana.

Tras la evaluación de las solicitudes por parte del Comité Técnico conformado para el efecto por la autoridad de telecomunicaciones, los postulantes fueron los siguientes:

Tabla 9. Solicitantes del Concurso Público de Frecuencias convocado en julio de 2014

| No. | Tipo | Solicitante |
|-----|---------|--|
| 1 | Privado | Arena y Mar SEASAND S.A. |
| 2 | Privado | Compañía Radiofónica Orense C.R.O. C. Ltda. |
| 3 | Privado | Rosa Cecilia Torres Mora |
| 4 | Privado | Edgar Gustavo Cardoso Martínez |
| 5 | Privado | Jorge Luis Mejía Luzuriaga |
| 6 | Privado | Gaither Kurt Von Lippke Miketta |
| 7 | Privado | Radio Hit S.A. |
| 8 | Privado | Carlos Efrén Vidal Gómez |
| 9 | Privado | Arco Iris Communication IRISRTCOMM S.A. |
| 10 | Privado | José Oswaldo Zambrano Moreira |
| 11 | Privado | Comunicación Radio Santo Domingo CORASANT S.A. |
| 12 | Privado | Javier Leandro Salinas Alba |
| 13 | Privado | RADITELMAX S.A. |
| 14 | Privado | Servicios de Radiodifusión SIRFANTEL S.A. |
| 15 | Privado | Jony Lombardo Padilla Ulloa |
| 16 | Privado | NEYOFE CIA. LTDA. |
| 17 | Privado | Juan Carlos Tito Alvarado |
| 18 | Privado | Elizabeth Wendy Obando Espinoza |
| 19 | Privado | Fernando Javier Galvez Vivar |

Fuente y elaboración: Conatel, 19 de enero de 2015

El segundo concurso tampoco pasó la fase de la Conatel y fue declarado desierto por parte de la Arcotel en la misma resolución y con los mismos argumentos con que fue declarado desierto el primer concurso.

Tercer concurso de frecuencias. El tercer concurso público para la concesión del uso de frecuencias de señal abierta para medios privados y comunitarios fue convocado por la Arcotel el 12 de abril de 2016 y correspondió a un total de 1472 frecuencias de radio y televisión. Fue un hecho sin precedentes en el país y en la región porque nunca antes se había convocado a un concurso público de frecuencias a nivel nacional ni con tantas frecuencias en concurso. Además, 206 frecuencias estaban destinadas exclusivamente para la implementación de medios comunitarios, según se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 10. Concurso Público de Frecuencias 2016 – Frecuencias en concurso

| Tipo de medio | Frecuencias para medios privados y comunitarios | Frecuencias exclusivas para medios comunitarios | Total frecuencias |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| Radio FM | 715 | 131 | 846 |
| Radio AM | 448 | 30 | 478 |
| TV | 103 | 45 | 148 |
| TOTAL | 1226 | 206 | 1472 |

Fuente: Arcotel, 2016

Elaborado por: autora (2021)

Previo al lanzamiento del concurso, la Arcotel y el Cordicom emitieron normas directamente relacionadas con dicho proceso. La Arcotel mediante Resolución No. 02-02-ARCOTEL-2016 de 24 de febrero de 2016 expidió el “*Reglamento de derechos por otorgamiento de títulos habilitantes y tarifas de uso de frecuencias para servicios de radiodifusión*”, y mediante Resolución No. 04-03-ARCOTEL-2016 de 28 de marzo de 2016 emitió el “*Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios de régimen general de telecomunicaciones y frecuencias del espectro radioeléctrico*”.

Por su parte, el Cordicom mediante Resolución No. CORDICOM-PLE-2016-09 de 24 de marzo de 2016 expidió el “*Reglamento de elaboración y expedición del informe vinculante contemplado en los artículos 49 numeral 8 y 110 numeral 1 e inciso final de la ley orgánica de comunicación; y artículo 89 de su reglamento general*”, que establecía los parámetros de evaluación de los proyectos comunicacionales y que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 11. Parámetros de evaluación del proyecto comunicacional

| Parámetros | Puntaje | Puntaje por acción afirmativa |
|--|--|--------------------------------------|
| Derechos | Hasta 40 puntos | Hasta 5 puntos adicionales |
| Participación | Hasta 30 puntos: 26 puntos por inclusión de contenidos participativo; 2 puntos por el Plan de capacitación externo y 2 puntos por el Plan de capacitación interno. | Hasta 5 puntos adicionales |
| Diálogo | Hasta 20 puntos | Hasta 5 puntos adicionales |
| Libre caracterización e impacto social | Hasta 10 puntos | No aplica |

Fuente y elaboración: Cordicom, 24 de marzo de 2016.

Los requisitos fundamentales para participar en el Concurso Público de Frecuencias correspondían a lo establecido en el artículo 110 de la LOC: proyecto comunicacional, plan de gestión, plan de sostenibilidad y estudio técnico, los cuales tuvieron diferentes implicaciones para los medios comunitarios y que se detallan en el apartado 3.4 referente al comportamiento del grupo objetivo. La Arcotel, además, requirió a todos los postulantes una solicitud dirigida a la Dirección Ejecutiva de esta institución, una declaración juramentada y otros documentos dependiendo de si el postulante era una persona natural, una persona jurídica nacional o una persona jurídica extranjera.

El concurso se desarrolló en cuatro grandes etapas realizadas en la Arcotel (3) y el Cordicom (1), respectivamente, y que fueron: 1) Recepción de solicitudes; 2) Revisión y evaluación de los requisitos; 3) Revisión y evaluación del proyecto comunicacional en el Cordicom; y, 4) Asignación, adjudicación y notificación.

1) *Recepción de solicitudes.* Comprendió el período del 12 de abril hasta el 15 de junio de 2016, tiempo en el cual los participantes presentaron, en físico y en medio magnético, sus postulaciones en las diferentes oficinas de la autoridad de telecomunicaciones ubicadas en Quito, Riobamba, Portoviejo, Guayaquil, Cuenca e Isla Santa Cruz en Galápagos. Debido al terremoto que ocurrió el 16 de abril y que afectó a la región Costa del país, la Arcotel amplió hasta el 15 de julio de 2016 la fecha de presentación de las postulaciones para quienes deseaban acceder a frecuencias cuya matriz estaba en Manabí y Esmeraldas, y hasta el 30 de junio de 2016 para el resto del país.

Las autoridades y técnicos de la Arcotel y el Cordicom, durante el período de recepción de solicitudes, realizaron varias capacitaciones conjuntas para socializar las bases del concurso en las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay, Chimborazo, Manabí, Sucumbíos y Galápagos. Asimismo, ambas instituciones habilitaron en sus respectivas páginas web: www.arcotel.gob.ec y www.cordicom.gob.ec, un documento con las preguntas más frecuentes del concurso y pusieron a disposición de la ciudadanía los correos electrónicos: preguntas.concurso2016@arcotel.gob.ec y preguntas.concurso@cordicom.gob.ec para solventar las dudas de los ciudadanos sobre el proceso. En total se presentaron 834 peticionarios para las 1472 frecuencias en concurso, de los cuales 154, el 18,47%, eran para medios comunitarios y 680, el 81,53%, para medios privados. Los 834 peticionarios solicitaron una o varias frecuencias, siendo el total de peticiones realizadas 1486, de

las cuales 1217, el 81,90%, fueron para medios privados y 269, el 18,10%, para medios comunitarios⁸⁹.

2) Revisión y evaluación en la Arcotel. Una vez recibida las postulaciones, la Arcotel, a través de un equipo de trabajo multidisciplinario conformado para este proceso mediante Resolución ARCOTEL-2016-0165 del 19 de febrero de 2016⁹⁰, inició la etapa de revisión, análisis y evaluación técnica de los requisitos presentados por los peticionarios, tras lo cual emitió los respectivos informes sobre los aspectos técnico, de gestión, económico y jurídico de las postulaciones recibidas.

La autoridad de telecomunicaciones en diciembre de 2016 publicó el “*Listado de puntajes alcanzados por los participantes del Concurso Público de Frecuencias*”⁹¹, en el cual señaló que del total de 1486 solicitudes presentadas, la Arcotel calificó únicamente 969, de las cuales 833, el 85,96%, correspondía a solicitudes para medios privados, y 136, el 14,04%, a medios comunitarios⁹². Las demás solicitudes fueron descalificadas, inadmitidas o sus peticionarios desistieron de su participación.

Los puntajes alcanzados, las inadmisiones y descalificaciones fueron notificadas por la Arcotel al correo electrónico de los solicitantes para que estos, en un plazo de cinco días y de considerarlo pertinente, presenten las solicitudes de revisión, mismas que tras ser analizadas por el equipo de trabajo multidisciplinario fueron resueltas y se obtuvieron los resultados finales de esta etapa del concurso.

El total de expedientes calificados por la Arcotel y que fueron remitidos al Cordicom correspondieron a 783 frecuencias de las 1472 que se habían puesto en concurso, de las cuales 571

⁸⁹ Consulta realizada el 23 de octubre de 2017 en la dirección: <http://www.arcotel.gob.ec/listado-de-puntajes-alcanzados-por-los-participantes-del-concurso-publico-de-frecuencias/>

⁹⁰ El equipo multidisciplinario estaba conformado por cinco equipos: grupo técnico, grupo jurídico, grupo de planificación, grupo económico y Secretaría técnica, y su coordinador era el Ing. Gonzalo Carvajal, asesor institucional de la Arcotel.

⁹¹ Consulta realizada el 23 de octubre de 2017 en la dirección: <http://www.arcotel.gob.ec/listado-de-puntajes-alcanzados-por-los-participantes-del-concurso-publico-de-frecuencias/>

⁹² Cabe señalar que estos datos corresponden a la lista publicada por la Arcotel en su página web antes de que se resolvieran las solicitudes de revisión. En el informe del examen especial realizado por la Contraloría esta institución señala que 1122 solicitudes de frecuencias fueron calificadas, 343 fueron de descalificadas, 14 fueron inadmitidas y 7 desistieron.

eran para radio y 212 para televisión. El total de peticionarios ascendía a 558, de ellos 102 eran para medios comunitarios y 456 para medios privados.

3) Revisión y evaluación en el Cordicom. En el período comprendido entre el 12 de enero al 19 de junio de 2017, el Cordicom recibió los expedientes de los postulantes para 783 frecuencias, procediendo con la revisión y calificación del proyecto comunicacional conforme a los parámetros de evaluación establecidos en la Resolución No. CORDICOM-PLE-2016-09 de 24 de marzo de 2016 y a la fórmula de cálculo para la asignación de puntos señalada en Instructivo para la aplicación del reglamento sobre proyectos comunicacionales, que fue conocido y aprobado por el Pleno del Consejo el 11 de agosto de 2016, y que a la postre fue el motivo que señalara la Contraloría General del Estado para la anulación del concurso de frecuencias.

La evaluación del proyecto comunicacional la realizaron dos instancias del Cordicom. La Dirección de Evaluación de Proyectos Comunicacionales se encargó de evaluar los parámetros de derechos, participación y diálogo; y, el Pleno del Consejo evaluó el parámetro de Libre caracterización e impacto social, además, este último fue el responsable de emitir el correspondiente informe vinculante para la adjudicación de las concesiones de frecuencias.

Los proyectos comunicacionales fueron calificados siguiendo un orden de acuerdo a su complejidad, es decir, en un primer momento se calificaron los proyectos comunicacionales que correspondían a frecuencias que tenían un solo postulante (570) y posteriormente se calificarían las que tenían entre dos y cinco postulantes (213).

La evaluación de los proyectos comunicacionales se desarrolló sin mayores novedades hasta el seis de septiembre de 2017, cuando mediante Decreto Ejecutivo 144, el presidente Lenín Moreno, quien llevaba en funciones poco más de tres meses, designó a Danilo Sylva como su nuevo representante ante el Cordicom y por lo tanto presidente de la institución, en reemplazo de Tamara Merizalde, quien estaba en el cargo desde julio del 2016 como delegada del expresidente Rafael Correa.

Dos semanas después, mediante Oficio No. 27427 DAAC, de fecha 20 de septiembre de 2016, el Contralor General del Estado Subrogante, Pablo Celi, comunicó al Presidente del Cordicom el inicio de un *“examen especial a los procesos de concesión de frecuencias para los servicios de*

radiodifusión y televisión analógica y digital [...] por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2017”.

El examen especial impulsado por la Contraloría motivó la paralización del concurso en el Cordicom, ya que las nuevas autoridades decidieron no continuar emitiendo más informes vinculantes y esperar “*los resultados del examen especial (...), con la finalidad de revestir de legitimidad y seguridad jurídica al Concurso Público de Frecuencias*”⁹³.

Entre el 13 de febrero y el 01 de septiembre de 2017, el Cordicom emitió un total de 277 informes vinculantes de frecuencias con un solo postulante (Anexo 4), los cuales fueron, en primera instancia, comunicados a los solicitantes de las frecuencias, quienes en un plazo de cinco días podían impugnarla, algo que nunca ocurrió al ser favorables todos los informes. Transcurrido el plazo de impugnación, el Consejo remitió a la Arcotel los 277 informes vinculantes para que esta institución proceda con la emisión de los correspondientes títulos habilitantes, de los cuales 235 eran para medios privados y 42 para medios comunitarios; 21 correspondían a televisión y 256 a radio; y 234 eran para estaciones matrices y 43 para repetidoras.

Tabla 12. Informes vinculantes emitidos por Cordicom en el Concurso de Frecuencias 2016

| Frecuencias con Informe Vinculante | Televisión | Radio AM | Radio FM | TOTAL | Matriz | Repetidora |
|---|-------------------|-----------------|-----------------|--------------|---------------|-------------------|
| Privados | 13 | 32 | 190 | 235 | 199 | 36 |
| Comunitarios | 8 | 10 | 24 | 42 | 35 | 7 |
| TOTAL | 21 | 42 | 214 | 277 | 234 | 43 |

Fuente: Cordicom, 08 de junio de 2018

Elaborado por: autora (2021)

En total fueron 42 las frecuencias correspondientes a 35 postulantes para medios comunitarios que recibieron informes vinculantes por parte del Cordicom, de los cuales ocho fueron para medios televisivos y 34 para medios radiales; 35 para estaciones matrices y siete para repetidoras.

⁹³ Oficio Nro. CORDICOM-PRC-2018-0004-OF de fecha 03 de enero de 2018, mediante el cual el presidente del Cordicom, Danilo Sylva, responde a la comunicación remitida por la señora Esperanza Figueroa, representante de Radio Romance FM, sobre el Concurso Público de Frecuencias.

Tabla 13. Medios comunitarios con informe vinculante en el Concurso de Frecuencias 2016

| Nombre jurídico | Nombre del medio | Frecuencia | Tipo de servicio | Matriz/ Repetidora |
|--|--|-------------------|-------------------------|---------------------------|
| Corporación Cultural Pan de Agua | Spondylus Tv | 31 | Televisión | M |
| Fundación Piedad Internacional | UNTV | 25 | Televisión | M |
| Fundación para el Desarrollo Indígena de Chimborazo-FUDICH | Puruhá Tv | 38 | Televisión | M |
| Asociación de Productores Audiovisuales Comunitarios de Sucumbíos | Sucumbíos Tv | 29 | Televisión | M |
| Federación de Iglesias Evangélicas de Cotopaxi | Runatacuyac 1160 | 1160 | Radio | M |
| Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos- UNASAY | Radio Sonoonda Internacional | 960 | Radio | M |
| Asociación de Participación Social de la Orden Franciscana Seglar O.F.S. | Radio Santa María | 1490 | Radio | M |
| Fundación Runacunapac Yachana | Radio Runacunapac Producción Cinta en Vivo | 1510 | Radio | M |
| Radio Via AM | Radio Via Am | 1160 | Radio | M |
| FUNDASEN | Radio Santiago | 540 | Radio | M |
| Fundación Dinámica Internacional | Radio Dinámica | 1490 | Radio | M |
| Fundacion Tyrone Rios Bermeo | La Voz del Pueblo | 102.3 | Radio | M |
| Fundación World Outreach Inc | Radio Comunitaria Cristiana Jireh | 103.7 | Radio | M |
| Revolucionaria | Revolucionaria | 92.7 | Radio | M |
| Asociación de Comunicadores Populares para el Desarrollo de la Región Sur-ASCORI | Radio Integración | 103.3 | Radio | M |
| Radio Jatari Kichwa | Radio Jatari Kichwa | 92.3 | Radio | M |
| Sindicato de Choferes Profesionales de Chone | La Voz del Volante de Chone | 107.7 | Radio | M |
| Corporación RIN B-V | Yumbo Stereo | 102.1 | Radio | M |
| Asociación de Participación Social de la Orden Franciscana Seglar O.F.S. | Radio Santa Cruz | 88.7 | Radio | M |
| Asociación de Participación Social de la Orden Franciscana Seglar O.F.S. | Radio Santa Cruz | 104.3 | Radio | R |
| Fundación Bible Broadcasting Network | BBN 106.1 FM | 106.1 | Radio | M |
| Fundación Bible Broadcasting Network | BBN 106.1 FM | 94.1 | Radio | R |
| Kipa Radio | Kipa Radio | 91.3 | Radio | M |
| Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador | ERPE | 91.7 | Radio | M |
| Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador | ERPE | 91.7 | Radio | M |
| Corporación de Desarrollo Social Comunitario y Comunicación El Buen Sembrador | Integración AM | 1420 | Radio | M |
| Radio Ondas Cañaris FM | Radio Ondas Cañaris 95.3 FM | 95.3 | Radio | M |
| Radio Ondas Cañaris FM | Radio Ondas Cañaris 95.3 FM | 95.3 | Radio | M |
| Radio IRFEYAL "La voz de Fe y Alegría | Radio IRFEYAL "La voz de Fe y Alegría" | 1090 | Radio | M |

| | | | | |
|--|------------------------|-------|------------|---|
| Radio Mera | Radio Mera | 1380 | Radio | M |
| Vicariato Apostólico de Méndez Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | 90.5 | Radio | M |
| Vicariato Apostólico de Méndez Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | 90.5 | Radio | R |
| Vicariato Apostólico de Méndez Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | 90.5 | Radio | R |
| Vicariato Apostólico de Méndez Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | 90.5 | Radio | R |
| Fundación Amor y Verdad | Tv Libertad | 29 | Televisión | M |
| Asociación de Ministerios Andinos ASOMA | ASOMAVISION | 27 | Televisión | M |
| Asociación De Ministerios Andinos ASOMA | ASOMAVISION | 28 | Televisión | R |
| Asociación De Ministerios Andinos ASOMA | ASOMAVISION | 41 | Televisión | R |
| Radio Intercultural la Voz de Quilotoa | La Voz de Quilotoa | 105.7 | Radio | M |
| Asociación de Indígenas Evangélicos de Bolívar | Crisólito Celestial | 93.1 | Radio | M |
| Radio Difusora Ikiam | Radio Ikiam | 103.7 | Radio | M |
| Radio Salinerito | Radio Salinerito | 89.9 | Radio | M |

Fuente: Cordicom, 08 de junio de 2018

Elaborado por: autora (2021)

4) Asignación, adjudicación y notificación. Una vez recibidos los informes vinculantes del Cordicom, la Arcotel procedió a notificar la resolución de la adjudicación a los ganadores del concurso y posteriormente a suscribir los respectivos contratos de concesión de los títulos habilitantes para el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico, por un período de 15 años.

En total, la autoridad de telecomunicaciones emitió 221 títulos habilitantes⁹⁴, de los cuales 189 fueron para medios privados y 32 para medios comunitarios, según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 14. Títulos Habilitantes firmados en el Concurso Público 2016

| Medio | Servicio | | | TOTAL |
|--------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | AM | FM | TV | |
| Comunitario | 10 | 17 | 5 | 32 |
| Privado | 30 | 150 | 9 | 189 |
| TOTAL | 40 | 167 | 14 | 221 |

Fuente: Arcotel, 06 de mayo de 2019

Elaborado por: autora (2021)

⁹⁴ Cada título habilitante que entregó la Arcotel incluía la frecuencia matriz más las repetidoras, así, para el caso de los medios comunitarios, el Cordicom emitió 35 informes vinculantes para frecuencias matrices y la Arcotel entregó 32 títulos habilitantes para este sector. El único medio que no obtuvo el título habilitante fue La Corporación Cultural Pan de Agua, porque las otras dos frecuencias correspondían a dobles matrices que se entregaron a los medios Ondas Cañaris y ERPE que, debido a la situación geográfica de su lugar de cobertura, requerían dos frecuencias que hagan de matriz.

Nueve meses más tarde de iniciado el examen especial por parte de la Contraloría General del Estado, tiempo en el cual el Concurso Público de Frecuencias estuvo paralizado, la Dirección Nacional de Auditoría de Telecomunicaciones, Conectividad y Sectores Productivos de esa institución, mediante Informe DNA4-0025-2018 aprobado el 22 de junio de 2018, estableció las siguientes observaciones:

1. Reconocimiento por inversión y experiencia acumulada del 20% en las bases del concurso, no se ajustó a la normativa legal.
2. Puntajes adicionales concedidos a medios comunitarios sin sustento legal.
3. Instructivo sobre el procedimiento para evaluación de proyectos comunicacionales, emitido en fecha posterior a las bases del concurso y Reglamento, sin conocimiento de los postulantes.
4. Bases del concurso emitidas por Arcotel, no estipula plazo para la emisión de los informes vinculantes por parte de Cordicom.
5. Once participantes del concurso de frecuencias fueron descalificados, sin observar criterios jurídicos institucionales.
6. Reclamos administrativos y recursos extraordinarios presentados en Arcotel, no han sido sustanciados.
7. En primera fase del concurso, Arcotel no observó concentración de frecuencias.
8. Transferencia de acciones, cesión de participaciones de propietarios de personas jurídicas concesionarias; y, cambios de representante legales, sin notificación y conocimiento de Arcotel.
9. Recalificación de la Factibilidad Técnica de la solicitud de Televisión Satelital S.A., sin fundamento técnico.
10. Documentación dispersa de los expedientes que sustentan la concesión de frecuencias, no permitió su localización y análisis oportuno.

De estas 10 observaciones, la referente al instructivo sobre el procedimiento para evaluar los proyectos comunicacionales que emitió el Cordicom fue la que justificó la anulación del concurso. Según estableció la Contraloría, el instructivo fue aprobado por el Pleno del Consejo el 11 de agosto de 2016, es decir, luego de la emisión de las bases del concurso (11 de abril de 2016) y del Reglamento de elaboración y expedición del informe vinculante (24 de marzo de 2016), lo que

“ocasionó que no sea de conocimiento de los postulantes previo al inicio del proceso”, violentándose “la igualdad de oportunidades y la seguridad jurídica para los participantes [...]” (Contraloría General del Estado [CGE], 22 de junio 2018, p. 27).

En este sentido, el ente de control recomendó, tanto al Pleno del Cordicom como al Directorio de la Arcotel, coordinar las “*acciones necesarias para proceder con la anulación del concurso público [...] [y] En los casos en los que existan derechos adquiridos generados por efecto de la emisión del título habilitante, deberán analizarse caso por caso, para la adopción de las decisiones que en derecho correspondan*” (CGE, 22 de junio 2018, p. 27).

Con esta decisión, el Concurso Público de Frecuencias iniciado en 2016 fue anulado y los expedientes de los solicitantes de las 506 frecuencias que se encontraban en el Cordicom fueron devueltos a la autoridad de telecomunicaciones, para que proceda conforme a lo señalado por la Contraloría.

La Arcotel, en cumplimiento de la recomendación de la Contraloría, procedió con la revisión de los 221 títulos habilitantes otorgados, en tres etapas: verificación de requisitos, verificación de otorgamiento de puntaje adicional y revisión de prohibiciones e inhabilidades, luego de lo cual se determinó que 210 frecuencias mantendrían sus títulos habilitantes, es decir, continúan operando con normalidad. De las 11 frecuencias restantes, siete fueron devueltas al Estado por los concesionarios y a cuatro se les iniciaron procesos de reversión de frecuencias: Loja 91.3 FM; Manabí 99.7 FM; y, Esmeraldas 1490 AM y 88.1 FM, ninguna de éstas últimas pertenecientes a medios comunitarios (Arcotel, 06 de mayo 2019, pp. 32-36).

c) Conversión a medios comunitarios. Para implementar lo dispuesto en las disposiciones transitorias séptima y décimo séptima de la LOC, referente a la conversión de medios privados y públicos pertenecientes a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades, organizaciones sociales y organizaciones religiosas, a medios comunitarios, el Cordicom y el Conatel generaron

normativa para tal efecto⁹⁵, producto de lo cual, entre el 2015 y 2016, se hizo la conversión de 13 medios, según el siguiente detalle:

Tabla 15. Conversión de medios privados y públicos a medios comunitarios

| Concesionario | Nombre del medio | Resolución | Fecha |
|---|---|-------------------|-----------|
| Fundación Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador ERPE | Radio Escuelas Radiofónicas Populares ERPE | ARCOTEL-2015-0073 | 15-may-15 |
| Unión Provincial de Organizaciones Campesinas de Manabí "OPOCAM" | Alfaro FM | ARCOTEL-2015-0074 | 15-may-15 |
| Fundación radio María | María | ARCOTEL-2015-0088 | 22-may-15 |
| The World Radio Missionary Fellowship, Inc. | HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Guayaquil) | ARCOTEL-2015-0117 | 08-jun-15 |
| Corporación de la Asociación de los Adventistas del Séptimo Día en el Ecuador | Contacto nuevo tiempo | ARCOTEL-2015-0367 | 20-ago-15 |
| The World Radio Missionary Fellowship, Inc. | HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Quito) | ARCOTEL-2015-0430 | 08-sep-15 |
| Asociación Fe y Alegría del Ecuador | IRFEYAL | ARCOTEL-2015-0631 | 19-oct-15 |
| Fundación Runacunapac Yachana | Runakunapac Yachana Huasi | ARCOTEL-2015-0649 | 19-oct-15 |
| Asociación de ministerios andinos ASOMA | Asomavisión | ARCOTEL-2015-0732 | 09-nov-15 |
| Vicariato apostólico de Méndez-misión salesiana de Oriente | La voz del Upano | ARCOTEL-2015-0733 | 09-nov-15 |
| Vicariato apostólico de San Miguel de Sucumbíos | Sucumbíos FM | ARCOTEL-2015-0809 | 23-nov-15 |
| Vicariato apostólico de Zamora | TV Católica Los Encuentros | ARCOTEL-2015-0883 | 10-dic-15 |
| Vicariato apostólico de Zamora | La voz de Zamora | ARCOTEL-2015-0897 | 11-dic-15 |
| Consejo de Gobierno de Bienes de la Diócesis de Latacunga | Latacunga FM | ARCOTEL-2016-0297 | 18-mar-16 |

Fuente: Arcotel, resoluciones 2015 y 2016

Elaborado por: autora (2021)

⁹⁵ Resolución No. CORDICOM-2014-003 del 10 de febrero del 2014 en la cual se expide el "Reglamento para que los medios de la comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales que adoptaron la figura jurídica de empresas o corporaciones de derecho privado para obtener frecuencias de radio y televisión podrán convertirse en medios comunitarios"; Resolución No. CORDICOM-2014-012 del 21 de abril de 2014 en la cual se establece que las solicitudes que presenten los administrados en el Cordicom, en relación a la transitoria décimo séptima (organizaciones religiosas) sean atendidas por la Autoridad de Telecomunicaciones; y, la Resolución RTV-003-01-CONATEL-2015 del 08 de enero de 2015 en la cual se expide el "Reglamento para la transformación en concesiones comunitarias sin fines de lucro, de las concesiones entregadas a organizaciones religiosas que constan como públicas o privadas".

3.4 Comportamiento del grupo objetivo y contexto

La implementación de las estrategias que la LOC determinó como parte de la política de comunicación para los medios comunitarios obligó a este sector a tratar de entender y actuar conforme a las dinámicas institucionales y los procedimientos normativos, los cuales resultaron muchas veces complejos y burocráticos, toda vez que tanto para los medios comunitarios como para las instituciones gubernamentales era la primera ocasión que una experiencia como ésta se llevaba a cabo.

En el pasado, los medios comunitarios no eran reconocidos por la ley y existían como medios privados o públicos, limitados en su extensión e incluso en su acceso a publicidad. Tras su reconocimiento en la Constitución de 2008 y en la LOC de 2013, este sector se vio en la necesidad de acudir e interactuar con algunas instituciones públicas que ignoraban su existencia o no entendían sus particularidades y formas de funcionamiento, muy distintas a la de los medios privados y públicos.

Para tratar de acceder a los créditos preferenciales que formaban parte de las acciones afirmativas que establecía la LOC, los medios comunitarios tuvieron que lidiar con instituciones financieras estatales que desconocían lo establecido en la ley y que no contaban con mecanismos que les permitiera acceder a créditos preferenciales específicos para ellos, por lo que se les ubicó como parte de la economía popular y solidaria. Esta falta de especificidad provocó que las acciones emprendidas por las instituciones financieras no contemplaran las particularidades de los medios comunitarios, lo que a la vez definió el comportamiento de este sector, pues al no ser el grupo objetivo específico de dichas acciones las condiciones que se les proponían no estaban acorde con sus realidades ni posibilidades, lo que repercutió negativamente en la efectivización de los créditos preferenciales que mandaba la ley.

[...] la economía popular y solidaria se considera para pequeñas y medianas empresas, entonces qué es lo que pasaba, que no era compatible con lo que hace un medio de comunicación comunitaria, porque un medio comunitario en principio no es una empresa, es una asociación, una organización, no una empresa, entonces ahí empezaron las primeras contradicciones, porque entonces si tú no mostrabas un plan en dónde vas a tener ganancia no puedes entrar en estos procesos, ahí teníamos un problema. Segundo, cuando tú querías acceder a estos créditos te piden garantías, y las garantías en este caso tienen que ser garantías comunitarias, porque no estamos hablando de una persona o una institución [...] que tenga los bienes para poder dar garantía, pero sí tienes garantías comunitarias,

por ejemplo cuando toda la comunidad dona un terreno o hacen minga, la casa comunal o ese espacio para distracción, todo este tipo de cosas nunca se consideró como una garantía real [...].
(Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

[...] nosotros buscamos la forma de financiarnos de esa manera [créditos preferentes], porque de hecho esa era una de las ventajas, y justamente amparados en eso muchos hermanos ecuatorianos trataron de hacer medios comunitarios y han tenido la amarga experiencia de tener que devolver la concesión porque no pudieron encontrar recursos para financiarse, nosotros perdimos cerca de ocho meses en buscar, en tratar de ubicar para que tanto BanEcuador, los bancos estatales den esa apertura, obviamente no encontramos las condiciones, de hecho nosotros pertenecemos a una fundación y la fundación prácticamente no es sujeta de crédito, entonces con esa particularidad de paso no tuvimos por ningún lado esa oportunidad de beneficiarnos de alguna forma [...].
(Anónimo, comunicación personal, 15 de agosto de 2020).

Las exenciones de impuestos para la importación de equipos también generaron expectativa por parte de los medios comunitarios, quienes acudieron ante instancias como el Cordicom, la Senae y el Ministerio de Comercio Exterior para poder gestionarlas; sin embargo, la ausencia de instrumentos normativos y la deficiente articulación entre las instituciones públicas con responsabilidad en este proceso impidieron que los actores del sector comunitario accedan a un beneficio que por ley les correspondía.

[...] se llegó a hacer un acuerdo con alguna empresa que construye transmisores, consolas y todo eso, con unos precios súper buenos para nosotros y que podían importar directamente; sin embargo, no se llegó lamentablemente a un acuerdo con el Cordicom para que hagan el reglamento [...] y la verdad es que ahí quedó debiendo muchísimo el Cordicom porque hizo un gran daño al no procesar ese reglamento.
(Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

[...] tanto para la importación como para el tema de los créditos es que no había una entidad que respalde o que se responsabilice de otorgar esos beneficios, por ejemplo, el tema de las aduanas, necesitábamos un documento, si no me equivoco del Ministerio de Comercio Exterior, tenía que dar un certificado para poder exonerar sobre el tema de los impuestos, nosotros solicitamos ese certificado a esa entidad pero esa entidad solicitaba que el Cordicom determine que realmente es un medio comunitario y que va a servir a distintos lugares, y el Cordicom decía que no tenía la autoridad como para determinar esa viabilidad, a pesar de que en la ley claramente dice que el Cordicom es la entidad que se encargaría de dar cumplimiento o al menos dice seguimiento de todas las acciones afirmativas, pero fue una cuestión así, la una que la otra no se hacía responsable de lo otro o que se hacía responsable siempre y cuando el otro se haga responsable, entonces fue una cadena de buscar responsables y a la final nunca encontramos responsables.
(Anónimo, comunicación personal, 15 de agosto de 2020).

En cuanto a las capacitaciones y los procesos de profesionalización, éstas fueron concebidas por el Cordicom como iniciativas dirigidas a los trabajadores de la comunicación en general y no específicamente a los medios comunitarios, aunque sí se lograron algunas acciones importantes en

ese sentido. Sin embargo, las experiencias negativas vividas en la ejecución de las otras acciones afirmativas y la persistente falta de especificidad y comprensión de las características y realidades del sector comunitario, ocasionaron que muchos trabajadores de este sector decidan no acceder a las capacitaciones o lo hagan en menor cantidad, optando en algunos casos por emprender ellos mismos sus propios procesos de aprendizaje.

[...] lo único que realmente se hizo en este campo fue tratar de hacer algunas capacitaciones con el Secap, se hizo un proceso para la certificación de competencias laborales, [...] y también ahí hubo uno que otro problema, porque en realidad se pedía muchas veces que los medios privados tomen las pruebas a los comunicadores comunitarios; pero de todas maneras esto sí fue un trabajo mucho más amplio, más grande, de revisar perfiles, de revisar algunas acciones que era para productores, por ejemplo de medios comunitarios, locutores, ese tipo de cosas se logró hacer [...].
(Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

[...] tanto a través de Ciespal y de la Secap si ha habido espacios como para el tema de capacitaciones, más ha sido nuestra responsabilidad, no nos hemos beneficiado, no hemos dado seguimiento debido a las experiencias anteriores, no hemos utilizado realmente, más hemos generado el tema de capacitación con profesionales de la zona, con colegas, amigos entendidos en la materia y también con profesionales de Chimborazo, pero sí en ese sentido desde Ciespal y desde la Secap si nos han estado ofertando el tema de las capacitaciones.
(Anónimo, comunicación personal, 15 de agosto de 2020).

Sinceramente nosotros participamos en Cetec, que viene a través de Secap. Ahí planteamos no la capacitación sino la inducción, para tener participación, con el objetivo que en nuestro medio de comunicación y otros medios de comunicación, donde existía no profesionales en las áreas, priorizar que se valide los conocimientos de muchos, algunos con 10, 15 años, otros con cinco, ocho años, y su experiencia en comunicación; solo se quedó en las letras, pasamos cinco, seis reuniones, pero en realidad en los últimos tiempos ya mejor en vista que no hay resultado se ha desvinculado de esas acciones [...] desde nuestro medio de comunicación tuvimos que armar un proyecto con el Ministerio de Educación haciendo otro tipo de acciones [...].
(Anónimo, comunicación personal, 18 de agosto de 2020).

Sobre los mecanismos de financiamiento establecidos por la ley, particularmente el 10% de la publicidad privada destinada a medios locales y regionales; los medios comunitarios tenían grandes expectativas de lograr un beneficio económico que contribuyera con su sostenibilidad y desarrollo; sin embargo, en la práctica esta medida no logró hacerse efectivo porque el Cordicom nunca emitió el reglamento para normar la distribución del 10% de la publicidad privada, pese a que la LOC así lo mandaba, lo que llevó al sector comunitario a recurrir a otras estrategias para acceder a la publicidad, como fue la construcción y aprovechamiento de relaciones entre el medio y las autoridades públicas o el trabajo organizado y en conjunto con otros medios comunitarios, quienes

agrupados y respaldados por la Corape lograron tener mayor fuerza y capacidad de negociación con los anunciantes.

[...] en un momento cuando recién se aprobó la ley se inició a dar [publicidad] a los medios comunitarios porque [...] quienes ordenan las pautas publicitarias de todas las instituciones del Estado debían enviar un informe al Cordicom cada año diciendo qué porcentaje dieron a medios comunitarios, creo que eso funcionó el primer año, el resto ya no [...]; qué es lo que pasa, muchas veces las instituciones públicas ponen la publicidad en medios comunitarios pero o no la pagan o la ponen a precios realmente irrisorios, eso es una cosa que se trató de controlar y se ha logrado un poco desde la acción de Corape porque se ha organizado a todas las afiliadas y se ha tratado de homologar, de poner al mismo nivel los precios de todas las afiliadas, entonces no importa que tú seas un medio un poco más pequeño, tienes un precio que es el precio referencial en el país, porque tienes una incidencia que no tiene que ver con el rating de sintonía sino con la incidencia que tienes en tu sector. (Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

[...] lo que juega en sí es la afinidad con las autoridades de turno, más la coyuntura del medio o del equipo del medio con las autoridades [...] no hay ninguna consideración especial por ser un medio comunitario [...]
(Anónimo, comunicación personal, 15 de agosto de 2020).

Personalmente nosotros no nos hemos beneficiado nada de ese tema por ser un medio comunitario, AM, a la distancia, [...] a través de Corape, su gestión, se ha podido, directamente nada, sino simplemente por Corape un poco se ha beneficiado.
(Anónimo, comunicación personal, 18 de agosto de 2020).

En lo que respecta a la distribución equitativa de frecuencias, la actuación del sector comunitario tuvo posicionamientos variados. Los primeros dos concursos convocados en 2014 decepcionaron a los medios comunitarios desde su planteamiento inicial, motivo por el cual este sector, de la mano de la Corape, decidió no participar. Este concurso, a la larga, no pasó la primera fase y posteriormente fue declarado desierto por la Arcotel.

En realidad estos dos concursos nosotros los observamos, porque sí habían algunos medios que estaban destinados para medios comunitarios pero siempre con muchas restricciones, primero no estaban en ciudades capitales, o sea, siempre considerando lo comunitario como lo aislado, lo únicamente rural, cosa que no es, además, las condiciones que se pusieron para este concurso eran realmente terribles, no comulgaban para nada con lo que se había hablado y lo que se requería que tenga la comunicación comunitaria, entonces fueron dos concursos que nosotros no participamos y al menos los medios afiliados a Corape no participaron, se negaron a participar [...].
(Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

El tercer concurso, convocado en 2016, exigió del sector comunitario un gran esfuerzo para cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por las dos instancias que intervenían en el concurso: Arcotel y Cordicom. El lanzamiento del concurso generó gran expectativa entre los

medios comunitarios ya que por primera vez tenían la posibilidad de acceder a una frecuencia a través de un concurso público y en igualdad de condiciones; sin embargo, conocido los requisitos que se exigían la expectativa se convirtió en decepción y descontento, porque los requisitos no respondían a su lógica organizativa y comunitaria, por ejemplo, las características de plan de sostenibilidad económica solicitado no solo exigía a los medios comunitarios contar con una persona con conocimientos en contabilidad o finanzas sino que además contradecía lo que señalaba la misma ley, que definía a los medios comunitarios como aquellos “que no tienen fines de lucro y su rentabilidad es social” (LOC, 2013, Art. 85).

Una vez más, el Estado no entendía las características esenciales de este sector, poniéndoles en condiciones de desventajas con respecto a los medios privados contra quienes tenían que competir. Los medios comunitarios se vieron obligados a contratar personas que elaboren los planes de gestión y sostenibilidad, estudios técnicos y financieros e incluso el proyecto comunicacional, lo cual para algunos medios resultó un gasto inalcanzable y terminaron por desistir de su participación en el concurso de frecuencias. Muchos de los medios comunitarios que lograron participar lo hicieron gracias al trabajo colectivo y el apoyo de organizaciones como Corape y Fundación El Churo, quienes les brindaron capacitaciones, guías técnicas y profesionales que los acompañaran durante todo el proceso.

[...] por primera vez en el Ecuador se dio un concurso de frecuencias de esta naturaleza, un concurso público, hasta antes de esto lo que teníamos era la entrega de frecuencias a dedo por favores políticos, porque tienes influencia o porque ya venías de una familia de comunicadores [...] los requisitos que tenían que ver con temas técnicos debió haberlo solventado directamente Arcotel, porque esto se convirtió en un negocio, el momento en que tú decías hay que tener un estudio radioeléctrico para ver la cobertura, la potencia, [...] tocaba contratar a una persona que tenga el título, entonces éste era un requisito innecesario y que además se convirtió en un problema [...] En segundo lugar, tú tenías también un plan económico de gestión en donde tenías que demostrar que tienes un ingreso y que vas a tener una ganancia, entonces eso se lo podía pedir a los medios privados pero no se podía aplicar el mismo plan y con los mismos parámetros a los medios comunitarios, porque el medio comunitario tiene otra lógica y tú no tienes un afán de lucro [...].
(Anónimo, comunicación personal, 04 de agosto de 2020).

[...] hizo falta más acompañamiento por parte de la institucionalidad, y otro tema que fue bastante complicado de manejar es el gran número de frecuencias que se concesionaron, porque por ejemplo, tienes al mismo tiempo privadas y comunitarias y fueron alrededor de mil frecuencias, entonces fue un número enorme, tal vez se pudiera pensar en concursos más diferenciados u otro tipo de concursos, pensar mejor al concurso de manera que la institucionalidad pueda acompañar a los medios [...] Nosotros en 2016 estuvimos acompañando alrededor de ocho organizaciones, estuvimos todo el tiempo viendo que no les falte ningún papel y todo lo demás que necesitaban.

(Anónimo, comunicación personal, 22 de agosto de 2020).

A diferencia de las acciones afirmativas y el financiamiento, la distribución equitativa de frecuencias fue un tema que concitó el interés no solo de los medios comunitarios sino también de los medios privados, lo que generó un contexto de disputa y conflicto político entre el gobierno y los grandes medios de comunicación privados, debido a que la LOC establecía que el espectro radioeléctrico debía distribuirse en 33-33-34, y el sector privado tenía un porcentaje muy superior del 33% que señalaba la ley. Este sector durante décadas había accedido a las frecuencias sin concurso alguno, pero tras la convocatoria realizada en abril del 2016, se vio en la obligación de competir con otros medios por la frecuencia en la que venían funcionando y cuya concesión ya había caducado, motivo por el cual se la puso en concurso.

La sola posibilidad de perder la frecuencia que por años venían utilizando provocó el inmediato rechazo de los grandes medios privados de comunicación y de gremios periodísticos nacionales e internacionales, como la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios)⁹⁶ y la SIP, así como de algunos sectores políticos que reavivaron un escenario de enfrentamiento muy similar al que en su momento provocó la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación de 2013.

Algunas de las estrategias utilizadas por los principales medios de comunicación privados para tratar de frenar el concurso de frecuencias fueron las permanentes publicaciones y editoriales negativas en contra de este proceso; las protestas públicas por la realización del concurso en ciudades como Quito y Guayaquil⁹⁷; los pronunciamientos de rechazo por parte de la dirigencia de algunas organizaciones políticas de oposición al gobierno como el Movimiento Creo, el Partido Social Cristiano y

⁹⁶ “Varios medios tradicionales perderán sus frecuencias y se detectan inconsistencias”, en: <https://www.fundamedios.org.ec/varios-medios-tradicionales-perderan-sus-frecuencias-y-se-detectan-inconsistencias/>

⁹⁷ “Plantón de respaldo a Radio Visión se realizó en Guayaquil”, en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/planton-respaldo-radio-vision-guayaquil.html>

Pachakutik⁹⁸; la creación de un observatorio de seguimiento al concurso⁹⁹ que pedía su suspensión¹⁰⁰, entre otras.

Asimismo, las principales críticas que se realizaban al concurso público de frecuencias giraban en torno al momento en que éste fue convocado, abril de 2016, año preelectoral a las elecciones presidenciales de febrero de 2017; la supuesta falta de independencia política y/o económica de las dos instituciones responsables del concurso: Cordicom y Arcotel; y, los puntos adicionales que por acción afirmativa estableció el Cordicom para los medios comunitarios en la calificación del proyecto comunicacional¹⁰¹.

Las críticas anteriores se profundizaron aún más ante ciertas actuaciones del Cordicom y de la Arcotel. Cinco días después de que finalizara la etapa de presentación de postulaciones (15 de julio de 2016), Patricio Zambrano, presidente del Cordicom desde el 01 de febrero de 2016, presentó su renuncia y en su lugar asumió el cargo la hasta ese entonces Consejera de la institución, Tamara Merizalde (20 de julio de 2016)¹⁰². Poco tiempo después, el Cordicom aprobó un instructivo con la fórmula de cálculo para la evaluación del proyecto comunicacional (11 de agosto de 2016), lo que fue considerado por los medios privados como un ‘reglamento irregular’, ya que se lo emitió luego de iniciado el concurso y cuando los postulantes ya habían presentado sus solicitudes¹⁰³. Posteriormente, el 27 de octubre de 2016, se abrió un juicio penal y se dictó orden de prisión contra Marco Párraga, quien hasta el 18 de octubre de ese año se desempeñó como Consejero del Cordicom, por asociación ilícita ya que supuestamente, junto a representantes de medios privados en Manabí, habría exigido el pago de dinero para la adjudicación de frecuencias¹⁰⁴.

⁹⁸ “Asambleístas de oposición piden que se detenga el concurso de frecuencias”, en:

<https://www.elcomercio.com/actualidad/asambleistas-oposicion-detener-concurso-frecuencias.html>

⁹⁹ Este observatorio estaba conformado por Edgar Jaramillo, Mariana Neira, monseñor Julio Parrilla, Lolo Echeverría, Roberto Aspiazu y Juan Carlos Solines, estos dos últimos fueron en su momento miembros del directorio del Conatel, y Solines incluso fue su presidente entre el 2005 y 2006.

¹⁰⁰ “El Observatorio de Frecuencias pide suspender el concurso de Arcotel”, en:

<https://www.elcomercio.com/actualidad/observatorio-frecuencias-suspender-concurso-ecuador.html>

¹⁰¹ “Los reparos al concurso que busca concesionar 1472 frecuencias de radio y tv”, en:

<https://www.planv.com.ec/historias/politica/reparos-al-concurso-que-busca-concesionar-1472-frecuencias-radio-y-tv>

¹⁰² Presidente de la República del Ecuador. (20 de julio de 2016). Decreto Ejecutivo N° 1134.

¹⁰³ “Crecen denuncias por supuesta corrupción en tema de frecuencias”, en:

<https://lahora.com.ec/noticia/1102001158/crecen-denuncias-por-supuesta-corrupcion-en-tema-de-frecuencias>

¹⁰⁴ “Concurso de frecuencias: consejero del Cordicom es procesado penalmente”, en:

<https://www.fundamedios.org.ec/alertas/presidente-justifica-falta-de-transparencia-en-concurso-de-frecuencias-mientras-consejero-del-cordicom-es-procesado-penalmente/>

Por su parte, la Arcotel, tras negar en varias ocasiones el acceso a información sobre los postulantes del concurso a los miembros del Observatorio de Frecuencias y de Fundamedios¹⁰⁵, fue obligada legalmente en dos ocasiones a publicar en su página web la lista de los participantes. La primera ocasión en diciembre de 2016 en cumplimiento a la sentencia constitucional emitida por el Tribunal de la Sala Única Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y la segunda ocasión en enero de 2017 por disposición de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y La Familia, ya que en la primera publicación la Arcotel divulgó la información de manera incompleta pues solo expuso los nombres de los postulantes¹⁰⁶ y no los puntajes alcanzados, las frecuencias a las que corresponde y los resultados, como ordenaba la Corte Provincial¹⁰⁷, lo que finalmente realizó en la segunda publicación¹⁰⁸. Además, esta institución fue cuestionado por permitir la concentración de frecuencias al calificar positivamente las 104 frecuencias por las que, a decir de algunos medios de comunicación, postulaba Remigio Ángel González, más conocido como el Fantasma, a través de al menos 18 empresas¹⁰⁹, situación que posteriormente también observaría la Contraloría General del Estado.

[...] la Contraloría para definir la concentración de frecuencias lo hizo a través de un mecanismo que es el sigilo bancario, a qué se refiere eso, ellos pudieron acceder a las cuentas para ver quién las manejaba, por ejemplo, tenían ocho empresas y veían quien manejaba las cuentas de esas ocho empresas, pero esa es una atribución exclusiva que tiene la Contraloría [...] El problema viene desde la ley, porque la LOC debía entregarle, ya sea a la Arcotel, al Cordicom o al Mintel [Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información], la atribución de poder revisar la vinculación económica, porque si tú te vas a la vinculación societaria y revisas las empresas a través de la página de la Superintendencia de Compañías, y se lo hacía, no habían empresas que se repetían como socios o accionistas en dos o más empresas [...] En el caso puntual del fantasma, el problema es que la mayoría de las empresas de él son uruguayas, entonces llegas a la página de la Superintendencia de Compañías y dices, quiero los accionistas de Ortel, te sale una empresa de Ecuador y una empresa de Uruguay, entrábamos a la empresa de Ecuador a ver los accionistas para seguir revisando y ver por dónde descubrimos los vínculos y en esa empresa de Ecuador entrabas y los accionistas eran dos

¹⁰⁵ “Cambio del titular del Cordicom y la continua falta de transparencia generan más dudas sobre el concurso de frecuencias”, en: <https://www.fundamedios.org.ec/cambio-del-titular-del-cordicom-y-la-continua-falta-de-transparencia-generan-mas-dudas-sobre-el-concurso-de-frecuencias/>

¹⁰⁶ Aquí se puede ver la primera publicación realizada por la Arcotel donde solo consta los nombres de los postulantes del concurso: <http://www.arcotel.gob.ec/comunicado-2/>

¹⁰⁷ “Arcotel desacata sentencia judicial al divulgar lista de postulantes sin datos específicos solicitados”, en: <https://www.fundamedios.org.ec/arcotel-desacata-sentencia-judicial-al-divulgar-lista-de-postulantes-sin-datos-especificos-solicitados/>

¹⁰⁸ Aquí la segunda publicación de la Arcotel en la que consta los nombres de los postulantes, frecuencia, cobertura, tipo de medio, puntaje y resultado: <http://www.arcotel.gob.ec/listado-de-puntajes-alcanzados-por-los-participantes-del-concurso-publico-de-frecuencias/>

¹⁰⁹ “El “Fantasma González” es el gran favorecido de la primera etapa del concurso de frecuencias”, en: <https://www.fundamedios.org.ec/el-fantasma-gonzalez-es-el-gran-favorecido-de-la-primera-etapa-del-concurso-de-frecuencias/>

empresas de Uruguay, y hasta ahí llegabas, ya no podías revisar [...] porque la ley no le dio esas atribuciones a la Arcotel, [...] el único que puede levantar el sigilo bancario es la Contraloría, y ellos pueden revisar y a través de los movimientos financieros llegar a determinar y decir, cómo es posible que 20 cuentas asociadas a 20 empresas distintas sean manejadas por una sola persona [...]. (Anónimo, comunicación personal, 06 de agosto de 2020).

Finalmente, la llegada de Lenín Moreno a la presidencia del Ecuador en 2017 y el acercamiento que desde el inicio de su mandato estableció con los grandes medios de comunicación privados¹¹⁰, fue el preámbulo que antecedió a la anulación del concurso de frecuencias por parte de la Contraloría General del Estado y a la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación, en la cual se cambió la distribución equitativa de frecuencias de 33-33-34 para los medios públicos, privados y comunitarios, respectivamente, a 10-56-34, y se permitió la renovación automática, sin concurso, de las concesiones de frecuencias de radio y televisión que habían sido obtenidas previo a la LOC del 2013, es decir, con la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975.

3.5. Resultados de la implementación

Casi seis años después de la entrada en vigencia de la LOC en 2013, la implementación de las estrategias establecidas para los medios comunitarios poco lograron avanzar, y en esa misma medida los resultados también fueron escasos.

En el campo de las *acciones afirmativas*, los créditos preferenciales y la exención de impuestos en la importación de equipos no lograron hacerse efectivas; mientras que en las capacitaciones, pese a no ser concebidas de manera específica para los medios comunitarios, hubieron algunas acciones relevantes para este sector como la revisión y actualización de los perfiles de programador y productor-realizador de contenidos para medios comunitarios; la aprobación de la Maestría Profesional en Comunicación con mención en Medios Públicos y Comunitarios que desde 2016 oferta la Universidad Estatal de Milagro; y, las becas de estudios de tercer nivel que concedió la UNIR a 12 trabajadores de los medios comunitarios.

En cuanto al *financiamiento*, los fondos concursables enfocados a los medios comunitarios no se realizaron y el Cordicom nunca expidió el reglamento para normar la distribución del 10% de la

¹¹⁰ Lenín Moreno a los directivos de la prensa: 'Respiren aires de libertad'. 12 de julio de 2017. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-directivos-prensa-reunion-dialogo.html>.

publicidad privada para medios locales y regionales, entre los cuales está el sector comunitario. El único aspecto a destacar en esta área es que el Sercop en 2016 habilitó en el catálogo inclusivo de su portal web a 25 radios comunitarios como proveedores de 16 diferentes servicios de cuñas publicitarias; sin embargo, en febrero de 2019 estos servicios fueron retirados de ese catálogo.

Con respecto a la *distribución equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico en 33-33-34*, las acciones realizadas como parte de esta estrategia fueron básicamente tres: reversión de frecuencias, concurso de frecuencias y conversión a medios comunitarios. Los resultados de la reversión de frecuencias señaladas en la LOC fueron 229 procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico iniciados por el Conatel y luego por la Arcotel, de los cuales solo 16 finalizaron con la terminación de dichos contratos.

Sobre los concursos públicos de frecuencias, los dos que se convocaron en 2014 fueron anulados y no se entregaron ninguna frecuencia al sector comunitario; mientras que el concurso de 2016, aunque también fue anulado, sí entregó 32 frecuencias a los medios comunitarios. En cuanto al proceso de *conversión a medios comunitarios*, 13 frecuencias que correspondían a medios privados o públicos pasaron a ser parte del sector comunitario.

El número de frecuencias del espectro radioeléctrico concesionadas para el funcionamiento de medios de comunicación comunitarios a marzo de 2019 era de 71 (4,6%) de un total de 1530 frecuencias, mientras que los medios públicos tenían 342 frecuencias (22,4%) y los privados 1117 (73%), como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 16. Concesiones de frecuencias de radio y televisión

| Medio | Servicio | | | TOTAL | Porcentaje |
|--------------|------------|------------|------------|-------------|----------------|
| | AM | FM | TV | | |
| Comunitario | 11 | 51 | 9 | 71 | 4,64 % |
| Público | 11 | 190 | 141 | 342 | 22,35 % |
| Privado | 114 | 660 | 343 | 1117 | 73,01 % |
| TOTAL | 136 | 901 | 493 | 1530 | 100,00% |

Fuente: Arcotel, marzo 2019

Elaborado por: autora (2021)

Estos datos evidencian que la implementación de la política pública para los medios comunitarios dispuestos en la LOC y correspondiente al mecanismo de distribución equitativa de las frecuencias del espectro radioeléctrico poco logró avanzar en la consecución del 34% para el sector comunitario, pues éstos apenas alcanzaron el 4,64%. La mayor parte de las frecuencias siguen en manos de los medios privados, los cuales concentran el 73,01%, más del doble de frecuencias que la ley de 2013 establece para este sector, 33%; mientras que los medios públicos tienen el 22,35% de las frecuencias.

Si se desagregan estos datos la tendencia es similar en la distribución de frecuencias para radio y televisión. El sector comunitario tiene el 5,98% en radio y el 1,83% en televisión; los medios privados el 74,64% en radio y el 69,57% en televisión; y, los medios públicos el 19,38% en radio y el 28,60% en televisión. Adicionalmente, en cuanto a los medios comunitarios, de las 71 frecuencias que corresponden a este sector, 40 son para matrices y 31 para repetidoras, lo que significa que en el país existen solamente 40 medios comunitarios.

Tabla 17. Medios de comunicación comunitarias concesionarias de frecuencias, marzo 2019

| N° | Concesionario | Nombre del medio | Servicio | Matriz - Repetidora |
|----|---|------------------------------|----------|---------------------|
| 1 | Asociación de Ministerios Andinos Asoma | Asomavisión | TV | Matriz |
| 2 | Asociación de Ministerios Andinos Asoma | Asomavisión | TV | Repetidora |
| 3 | Asociación de Ministerios Andinos Asoma | Asomavisión | TV | Repetidora |
| 4 | Asociación de Productores Audiovisuales Comunitarios de Sucumbíos | Sucumbíos Tv | TV | Matriz |
| 5 | Fundación Amor y Verdad | Tv Libertad | TV | Matriz |
| 6 | Fundación para Desarrollo Indígena de Chimborazo FUDICH | Puruhá Tv | TV | Matriz |
| 7 | Fundación Piedad Internacional | Unsión Tv | TV | Matriz |
| 8 | Vicariato Apostólico de Zamora | Tv Católica Los Encuentros | TV | Matriz |
| 9 | Vicariato Apostólico de Zamora | Tv Católica Los Encuentros | TV | Repetidora |
| 10 | Asociación de Comunicadores Populares para el Desarrollo de la Regional Sur | Radio Integración | FM | Matriz |
| 11 | Asociación de Comunidades Indígenas de Arajuno | Radio Jatari Kichwa | FM | Matriz |
| 12 | Asociación de Indígenas Evangélicos de la provincia Bolívar | Crisolito Celestial | FM | Matriz |
| 13 | Asociación de Participación Social de la Orden Franciscana Seglar O.F.S. | Radio Santa María | AM | Matriz |
| 14 | Asociación de Participación Social de la Orden Franciscana Seglar O.F.S. | Radio Santa Cruz | FM | Matriz |
| 15 | Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Unasay | Radio Sonoonda Internacional | AM | Matriz |
| 16 | Bible Broadcasting Network | BBN106.1 FM | FM | Matriz |

| | | | | |
|----|--|---|----|------------|
| 17 | Bible Broadcasting Network | BBN106.1 FM | FM | Repetidora |
| 18 | Comuna Gera | Kipa Radio | FM | Matriz |
| 19 | Corporación de Desarrollo Social Comunitario y Comunicación El Buen Sembrador | Integración AM | AM | Matriz |
| 20 | Corporación de Desarrollo Social Red Intercultural Nacional por el Buen Vivir Corporación RIN BV | Radio Yumbo | FM | Matriz |
| 21 | Diócesis de Latacunga | Latacunga FM | FM | Matriz |
| 22 | Diócesis de Latacunga | Latacunga FM | FM | Repetidora |
| 23 | Federación De Iglesias Indígenas Evangélicas de Cotopaxi | Runatacuyac | AM | Matriz |
| 24 | Fundación de Asistencia Social Enlace La Alborada Fundasen | Radio Santiago | AM | Matriz |
| 25 | Fundación de Asistencia Social Enlace La Alborada Fundasen | Radio Santiago | AM | Matriz |
| 26 | Fundación de Integración para el Desarrollo Radio Paz Justicia y Verdad | Radio La Revolucionaria | FM | Matriz |
| 27 | Fundación Dinámica Internacional | Radio Dinámica | AM | Matriz |
| 28 | Fundación Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador-ERPE | Radiofónicas ERPE | FM | Matriz |
| 29 | Fundación Familia Salesiana Salinas | Radio Salinerito 89.9 FM | FM | Matriz |
| 30 | Fundación Familia Salesiana Salinas | Radio Salinerito 89.9 FM | FM | Repetidora |
| 31 | Fundación Familia Salesiana Salinas | Radio Salinerito 89.9 FM | FM | Repetidora |
| 32 | Fundación Fortalecimiento Organizativo Sembrando Nuestro Futuro | La Salinera FM | FM | Matriz |
| 33 | Fundación para el Desarrollo de la Niñez y Adolescencia de Cotopaxi FUDENAC | La Voz de Quilotoa Intercultural Cotopaxi | FM | Matriz |
| 34 | Fundación Radio María | María | FM | Matriz |
| 35 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 36 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 37 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 38 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 39 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 40 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 41 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 42 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 43 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 44 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 45 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 46 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 47 | Fundación Radio María | María | FM | Repetidora |
| 48 | Fundación Runacunapac Yachana | Runacunapac Yachana | AM | Matriz |
| 49 | Fundación Tyrone Ríos Bermeo | Radio La Voz del Pueblo | FM | Matriz |
| 50 | Fundación World Outreach Inc | Radio JIREH | FM | Matriz |
| 51 | Instituto Radiofónico Fe y Alegría - IRFEYAL | IRFEYAL | AM | Matriz |
| 52 | Ministerio Cristiano Palabra de Vida | Radio Mera 1380 Am | AM | Matriz |
| 53 | Sindicato de Choferes Profesionales de Chone | Volante Stéreo | FM | Matriz |
| 54 | Sindicato de Choferes Profesionales de Chone | Volante Stéreo | FM | Repetidora |
| 55 | Sindicato Provincial de Choferes Profesionales de El Oro | Vía Am | AM | Matriz |
| 56 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La voz y ventana de los Andes | FM | Matriz |
| 57 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La Voz y Ventana de Los Andes | FM | Repetidora |
| 58 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La Voz y Ventana de los Andes | FM | Repetidora |

| | | | | |
|----|---|------------------------------------|----|------------|
| 59 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La Voz y Ventana de los Andes | FM | Repetidora |
| 60 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La Voz y Ventana de los Andes | FM | Matriz |
| 61 | The World Radio Missionary Fellowship Inc. (HCJB La Voz de los Andes) | HCJB La Voz y Ventana de los Andes | FM | Repetidora |
| 62 | Universidad Católica de Cuenca | Radio Ondas Cañaris FM | FM | Matriz |
| 63 | Universidad Católica de Cuenca | Radio Ondas Cañaris FM | FM | Repetidora |
| 64 | Vicariato Apostólico de Méndez -Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | FM | Matriz |
| 65 | Vicariato Apostólico de Méndez -Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | FM | Repetidora |
| 66 | Vicariato Apostólico de Méndez -Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | FM | Repetidora |
| 67 | Vicariato Apostólico de Méndez -Misión Salesiana de Oriente | Radio La Voz del Upano | FM | Repetidora |
| 68 | Vicariato Apostólico de San Miguel de Sucumbíos Misión Carmelita | Sucumbíos FM | FM | Matriz |
| 69 | Vicariato Apostólico de San Miguel de Sucumbíos Misión Carmelita | Sucumbíos FM | FM | Repetidora |
| 70 | Vicariato Apostólico de Zamora | La Voz de Zamora FM | FM | Matriz |
| 71 | Vicariato Apostólico de Zamora | La Voz de Zamora FM | FM | Repetidora |

Fuente: Arcotel, marzo 2019

Elaborado por: autora (2021)

Los resultados de la implementación de las tres estrategias de política pública establecidas en la ley para la creación y sostenibilidad de los medios comunitarios entre 2013 y 2019, evidencian la presencia de fallas en la ejecución de la política y de limitaciones en la propia norma al momento de establecer directrices que influyan en el proceso de implementación, pues como se ha expuesto a lo largo de este capítulo existieron algunos elementos que impidieron un mejor desenvolvimiento de la política, y sobre los cuales nos referiremos a continuación.

3.6 Explicación y reflexión de los resultados

El modelo de análisis basado en las propuestas de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993) permitió identificar que los resultados obtenidos de la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios fueron escasos y dependieron de factores políticos y técnicos inherentes no solo a esta etapa sino también a las etapas de formulación y diseño y al contexto mismo en el que se desarrolló la política. También evidenció que la complejidad de los problemas que abordaba la política de comunicación exigía grandes cambios comportamentales de los grupos involucrados que provocaron dificultades y fuertes conflictos que no pudieron ser

subsana das por el diseño de la ley, ya que éste no fue lo suficientemente detallado como para estructurar un proceso de implementación sólido.

La formulación y diseño de la política de comunicación se desarrolló en un contexto de disputa entre el gobierno y los grandes medios de comunicación privados que señalaban la afectación a la libertad de expresión. En un primer momento, el conflicto giró en torno a la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación, la cual según la Constitución de 2008 tenía que ser aprobado en máximo un año, pero se prolongó a casi cinco años. La ley fue aprobada en 2013 con los votos de los asambleístas de gobierno y sus aliados, y las críticas de los partidos de oposición y los medios de comunicación privados, lo que evidencia que los conflictos que generó la aprobación de la ley no fueron subsanados mediante acuerdos entre las partes, sino que se impuso la voluntad de quien en ese momento tenía más poder político, el gobierno, pues contaba con la mayoría absoluta de asambleístas en el órgano legislativo. Este conflicto, como expusimos en el apartado anterior, fue determinante en la implementación de las estrategias de la política de comunicación para medios comunitarios y sus resultados.

El diseño de la política para los medios comunitarios se concretó en una ley de comunicación con ciertas especificaciones para este sector. Por un lado, la norma tenía como objetivos la creación y el fortalecimiento de los medios comunitarios y tres estrategias para alcanzarlos: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias. Las dos primeras estrategias se enfocaban en los medios comunitarios que ya contaban con una frecuencia, siendo su objetivo el fortalecimiento de estos medios (objetivo cualitativo), y la tercera estrategia se ubicaba en el momento previo a la existencia del medio, y su objetivo era impulsar su creación, más aún, que el sector comunitario acceda al 34% de las frecuencias del espectro radioeléctrico (objetivo cuantitativo). Tanto el objetivo cualitativo como cuantitativo son consideradas por Sabatier y Mazmanian (1993) como los dos niveles de objetivos más claros y coherentes que se pueden definir en una política pública; sin embargo, la forma en cómo estaban estructurados en la LOC, sin indicadores medibles (objetivo cualitativo) y sin plazos de ejecución (objetivos cualitativo y cuantitativo) afectaron la capacidad de la norma para influir en el proceso de implementación, tanto así que, por ejemplo, el único de los tres concursos de frecuencias que finalmente se realizó en todas sus fases se convocó tres años después de aprobada la ley y un año antes de que finalizara el gobierno del ex presidente Correa.

Por otro lado, la ley también determinó que las instancias encargadas de llevar a la práctica las estrategias planteadas para los medios comunitarios eran el Cordicom y la autoridad de telecomunicaciones (primero el Conatel y luego la Arcotel). El Cordicom era la principal institución encargada de implementar y velar por el cumplimiento de la política para los medios comunitarios, pues intervenía en las tres estrategias definidas para este sector; mientras que la autoridad de telecomunicaciones intervenía únicamente en lo referente a la distribución equitativa de frecuencias.

Un elemento importante a tener en cuenta para entender el desenvolvimiento de la política para el sector comunitario y de las instituciones responsables de implementarla es que era la primera vez que en el Ecuador una ley reconocía a los medios comunitarios como un tipo de medio de comunicación con derechos y responsabilidades, no existían experiencias previas de políticas públicas creadas para este sector y las instituciones a quienes se les responsabilizó de velar por su cumplimiento también fueron recién creadas con la ley de comunicación, como fue el caso del Cordicom (2013), o sufrieron transformaciones durante la vigencia de la ley, como sucedió con la autoridad de telecomunicaciones (2015), por lo que en un primer momento estas instituciones tuvieron que estructurarse desde cero o reestructurarse, según sea el caso, para cumplir con las responsabilidades que les habían sido asignadas.

Realizadas estas puntualizaciones, el proceso de implementación de las tres estrategias establecidas en la LOC como política pública para los medios comunitarios arrojó resultados incipientes y por ende incumplimiento de sus objetivos. Algunos de los elementos que se han podido identificar por la información recabada y las entrevistas realizadas como posibles factores que afectaron la implementación y sus resultados fueron de tipo político, aunque también existieron factores técnicos, como veremos inmediatamente en cada una de las estrategias. Cabe señalar que seguramente existen otros factores ocultos o que no se lograron visibilizar en esta investigación. Su tratamiento ciertamente puede aportar profundidad al presente debate por lo que la posibilidad de futuras investigaciones en este campo queda abierta y son necesarias.

La ejecución de las *acciones afirmativas* adoleció de la falta de una instancia específica (dirección o unidad) encargada de ponerla en marcha. El Cordicom, principal encargado de esta estrategia, en un primer momento (2013-2015) definió a los responsables de llevar a la práctica las acciones afirmativas e incluso avanzó en un Plan Estratégico de Medidas de Acción Afirmativa para la

Democratización de la Comunicación Comunitaria, pero posteriormente eliminó de su Estatuto Orgánico esa competencia y a sus responsables y tampoco se continuó con el Plan Estratégico, dejando en evidencia la pérdida de interés, falta de voluntad política y/o la poca importancia que se le estaba dando al sector comunitario.

En este sentido, un aspecto relevante deriva de la identificación de dos períodos en la vida institucional del Cordicom. La primera etapa, 2013-2015, tuvo la particularidad de sentar las bases estructurales y normativas y tener a un único presidente al frente de la institución, lo cual permitió estabilidad, continuidad y cierta acumulación de conocimiento en el personal directivo, medio y técnico sobre la política para el sector comunitario. De ahí que en este periodo sea precisamente en el cual estuvo vigente la dirección encargada de articular el trabajo de las acciones afirmativas para los medios comunitarios y se creó el Plan Estratégico de Medidas de Acción Afirmativa. Posteriormente, hasta febrero de 2019, el Cordicom tuvo cuatro presidentes, un promedio de un presidente por año, lo que para la institucionalidad implica un continuo cambio de personal, principalmente en el nivel jerárquico, y cambios de visión con respecto a las acciones relacionadas con los medios comunitarios.

La implementación de los créditos preferentes y la exención de impuestos fue un fracaso, no solo porque el Cordicom no estableció responsables permanentes de impulsar y coordinar estas acciones, sino también porque las otras instituciones que tenían competencia en estos ámbitos desconocían la existencia misma de los medios comunitarios y, peor aún, que debían generar mecanismos para viabilizar las estrategias que la LOC había definido para la sostenibilidad de este sector, algo que también se replicó en el caso de los fondos concursables. El Cordicom al no tener una instancia responsable de las acciones afirmativas terminó realizando un trabajo intermitente e infructuoso donde diferentes personas asumieron en su momento estas actividades, según exista o no la disposición de las autoridades, lo que impidió un trabajo continuo y progresivo que posibilite avanzar más allá de algunos oficios, informes y reuniones interorganizacionales sin consecuencias reales. Además, los actores comunitarios reclamaron del Cordicom la falta de expedición de un reglamento que norme las acciones afirmativas definidas por la ley y que, a decir de ellos, hubiese ayudado en su ejecución.

Las *capacitaciones* en gestión comunicativa, administrativa y técnica que la ley señalaba que debían tener los medios comunitarios también fueron afectadas por la falta de funcionarios responsables de impulsar las acciones afirmativas. La dirección encargada del fortalecimiento de las competencias de los trabajadores de la comunicación no estructuró un plan ni lineamientos específicos para fortalecer los conocimientos de los trabajadores del sector comunitario, sino que lo hizo de manera general para todos los trabajadores de la comunicación, desconociendo así las condiciones, características y necesidades específicas de este sector, lo que devino en esporádicas y aisladas acciones de capacitación para el sector comunitario y en ese mismo sentido fueron sus resultados.

En lo referente a la estrategia de *financiamiento*, la principal intervención del Cordicom consistía en la promulgación de un reglamento que norme la distribución del 10% de la publicidad privada para medios locales y regionales, entre los cuales están la mayoría de medios comunitarios, pero esto nunca ocurrió. Un equipo técnico del Cordicom realizó un estudio donde se proponía la manera cómo hacer esta distribución, pero nunca fue aprobada ni fue del interés de las diferentes autoridades a las que se presentó la propuesta, probablemente porque su aprobación afectaría directamente a los intereses de los grandes medios de comunicación privados, ya que el 10% de la publicidad que invierten los anunciantes privados iría por ley a los medios regionales y locales.

Con respecto a la *distribución equitativa de frecuencias en 33-33-34*, conflictos políticos y errores técnicos relacionados con esta estrategia impidieron un avance significativo en su implementación. El escenario de conflicto que en su momento se había desplegado por la aprobación de la LOC volvió a reeditarse, ahora motivado por el concurso de frecuencias convocado en 2016 y que ponía en peligro las concesiones de frecuencias de los grandes medios de comunicación privados, aunque, valga señalar, la disputa entre el gobierno y los medios de comunicación nunca cesó durante todo el mandato del ex presidente Rafael Correa.

La distribución de frecuencias, puntualmente del concurso de frecuencias de 2016, fue uno de los puntos más álgidos en la disputa que mantuvo el gobierno y los grandes medios de comunicación privados. La posibilidad de diálogo y acuerdos con los sectores involucrados no fue una opción para el gobierno, quien apeló nuevamente a su poder para imponer las condiciones en el concurso, condiciones que a decir de los medios privados los perjudicaba ya que los ponía en desventaja ante el sector comunitario por los puntos adicionales que les otorgaba el Cordicom, y según los medios

comunitarios tampoco respondía a su realidad porque requisitos como el plan de sostenibilidad económica contradecía su lógica organizativa y comunitaria e incluso contradecía lo que señalaba la propia ley que los identificaba como organizaciones sin fines de lucro.

El gobierno emprendió un proceso complejo e inédito en el cual puso en concurso 1492 frecuencias, sin tomar en cuenta que el escenario conflictivo dada la oposición y el poder de uno de los actores involucrados, los grandes medios de comunicación privados, podría perjudicar a la postre la sostenibilidad del concurso, como finalmente ocurrió. El gobierno tampoco previó la capacidad institucional de la Arcotel y el Cordicom para procesar un número tan elevado de frecuencias en concurso, 1492, las cuales además podían tener n participantes, lo que provocó que el proceso se extendiera más allá del año que le quedaba al gobierno del ex presidente Correa. Adicionalmente, y más aún, el gobierno no contó con que el siguiente presidente del Ecuador y su coideario político, Lenin Moreno, tras asumir su mandato en mayo de 2017 se distanciara del anterior gobierno y acercara posiciones con los medios de comunicación privados, lo que supuso un cambio casi inmediato de las autoridades del Cordicom y de la Arcotel, la paralización del concurso y el inicio de un examen especial a los procesos de concesión de frecuencias por parte de la Contraloría General del Estado, que posteriormente finalizó con la anulación del concurso convocado en 2016.

El conflicto entre el gobierno y los medios de comunicación privados condicionó y afectó de manera determinante todo el proceso del concurso, pero paralelamente también existieron errores técnicos en la estructuración del proceso que abonaron a su anulación o que en su defecto dificultaron la participación de los medios comunitarios. El Cordicom emitió un instructivo con la fórmula de asignación de puntajes a los concursantes cuando éstos ya habían entregado sus propuestas, y la Arcotel solicitó como parte de los requisitos planes técnicos y de sostenibilidad contrarias a las condiciones y la lógica de los medios comunitarios, y todavía más, esta institución no contó con un mecanismo riguroso que impidiera que personas o empresas participantes siguieran concentrando frecuencias más allá de lo que permitía la ley.

El presente estudio evidencia que la implementación de una política pública va más allá de la promulgación de una ley, ya que pueden surgir inconvenientes, fallas, conflictos y distorsiones de orden técnico y/o político que afecten su ejecución y se conviertan en factores relevantes para que no se consigan los resultados y objetivos esperados, más aún si los problemas que trata la política

requieren cambios de comportamiento sustanciales de los grupos implicados. A pesar que el diseño de la LOC señalaba objetivos, estrategias, mecanismos e instancias responsables de la política para los medios comunitarios, no fue suficiente para lograr que la estructura institucional y los actores involucrados adopten posiciones y ejecuten acciones lo suficientemente efectivas para lograr que la implementación de la política genere resultados que permiten alcanzar los objetivos planteados o por lo menos avances significativos.

Las carencias que tuvo la misma ley en cuanto a no señalar en su texto de manera específica elementos como los plazos para la ejecución de las estrategias para los medios comunitarios; indicadores medibles para las acciones afirmativas; los nombres y responsabilidades de las instituciones encargadas de ejecutar la exención de impuestos, los créditos referenciales y los fondos concursables; y, un mecanismo que permita a la Arcotel u otra institución verificar la posible concentración de frecuencias durante el proceso de concurso y antes de su concesión, fueron elementos que mermaron la capacidad de la ley para influir positivamente en la implementación de la política, y a los que posteriormente se sumaron fallas y deficiencias técnicas del Cordicom y de la Arcotel al momento de promover e impulsar las acciones afirmativas; de coordinar con otras instituciones los créditos preferentes, exención de impuestos y fondos concursables; de crear y emitir reglamentos e instructivos para el financiamiento y el concurso de frecuencias; entre otras, que abonaron a la consecución de resultados poco relevantes para el sector comunitario.

Asimismo, el factor político transversalizó tanto la fase de implementación como la de formulación y diseño de la política de comunicación para los medios comunitarios, convirtiéndose en un elemento decisivo para los resultados que finalmente se obtuvieron. La falta de voluntad e interés por parte de las autoridades responsables de ejecutar la política; la posición antagónica de los grandes medios de comunicación privados a la promulgación de la ley y posteriormente al concurso de frecuencias; el conflicto permanente entre el gobierno y estos actores mediáticos; y, el cambio de posición política del presidente Lenin Moreno con respecto a los medios de comunicación fueron determinantes para que las estrategias de política pública establecidas en la LOC para la creación y fortalecimiento de los medios comunitarios hayan tenido escasos avances entre los años 2013 y 2019.

Capítulo 4

Conclusiones

La comunicación e información históricamente han sido un sector que los gobiernos latinoamericanos han evitado regular o lo han hecho mínimamente. Esto dio paso a un sistema de medios de comunicación caracterizado por un predominio de la lógica comercial, ausencia de medios públicos, concentración de la propiedad en conglomerados y centralización de la producción de contenidos (Becerra, 2014, p. 63). Sin embargo, a inicios del siglo XXI y con la llegada al poder de gobiernos de izquierda, se logró posicionar las inequidades de este sector como una cuestión central en la agenda pública de la región, siendo las legislaciones el instrumento principal de política pública adoptado por algunos gobiernos, entre ellos el de Ecuador.

Uno de los aspectos fundamentales de estas legislaciones fue el reconocimiento de los medios comunitarios como uno de los tres actores del sector de la comunicación, junto a los medios públicos y privados. La incorporación de este nuevo actor resultaba auspiciosa para la diversidad y pluralidad de voces que se reclamaba al sector mediático, pero una ley, si bien delinea el contorno de una política pública, no necesariamente implica que sus directrices serán ejecutadas exitosamente ni que se conseguirán los objetivos planificados, ya que existen una serie de factores que afectan el proceso de implementación y sus resultados.

En este sentido, la presente investigación realizó un análisis del proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, a partir de las estrategias establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación (LOC), con el objetivo de identificar los resultados obtenidos en el período 2013-2019, así como describir lo que hicieron las instituciones responsables y determinar los posibles factores que influyeron en los resultados. El estudio se fundamentó en un modelo de análisis basado en las propuestas de Winter (2012) y Sabatier y Mazmanian (1993), que contempla cuatro grupos de variables para el análisis del proceso de implementación: formulación y diseño de la política, proceso de implementación, contexto y resultados.

Tras el análisis realizado, se concluye que los resultados de la implementación de las tres estrategias de política de comunicación para medios comunitarios establecidas en la LOC para este sector:

acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias, y cuyos principales responsables eran el Cordicom y la Arcotel, fueron escasos y los posibles factores para aquello fueron de tipo político y técnico.

Los resultados de la implementación de las *acciones afirmativas* en lo referente a los créditos preferenciales y la exención de impuestos para la importación de equipos fueron nulas, considerando que estos mecanismos no lograron hacerse efectivos y que los medios comunitarios no accedieron a estos beneficios. Sobre las capacitaciones, pese a que éstas no fueron específicas para la gestión comunicativa, administrativa y técnica como señalaba la ley, existieron acciones específicas importantes en las que intervino el Cordicom como la revisión y actualización de los perfiles de programador y productor-realizador de contenidos para medios comunitarios; la aprobación en 2016 de la Maestría Profesional en Comunicación con mención en Medios Públicos y Comunitarios en la Universidad Estatal de Milagro; y, las 12 becas de estudios de tercer nivel que la UNIR entregó a los trabajadores de los medios comunitarios.

En cuanto a los resultados del *financiamiento*, las instituciones públicas no generaron fondos concursables para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios y el Cordicom nunca expidió el reglamento para normar la distribución del 10% de la publicidad privada en los medios locales y regionales, entre los cuales está gran parte del sector comunitario. La única iniciativa relevante de esta estrategia es que la Sercop en 2016 habilitó en el catálogo inclusivo de su portal web a 25 radios comunitarios como proveedores de 16 servicios de cuñas publicitarias, aunque en febrero de 2019 estos servicios fueron retirados de dicho catálogo.

Los resultados de la estrategia de *distribución equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico* en porcentajes de 33-33-34 para medios públicos, privados y comunitarios, respectivamente, obedecen básicamente a tres acciones: reversión de frecuencias, concurso de frecuencias y conversión a medios comunitarios. De los procesos de reversión de frecuencias iniciados por la autoridad de telecomunicaciones por las causales establecidas en la Transitoria Décima de la LOC, 16 finalizaron con la terminación de los contratos de concesión y se revirtieron al Estado; de los tres concursos públicos de frecuencias convocados en 2014 (2) y 2016 (1), 32 frecuencias se entregaron a los medios comunitarios; y, del proceso de conversión a medios comunitarios, 13 frecuencias que correspondían a medios privados o públicos pasaron a ser parte del sector comunitario.

A marzo del 2019, el número de frecuencias del espectro radioeléctrico concesionadas para el funcionamiento de los medios de comunicación comunitarios era 71 (4,64%) de un total de 1530 frecuencias, mientras que los medios públicos tenían 342 frecuencias (22,35%) y los privados 1117 (73,01%), evidenciando el escaso avance logrado en la consecución del 34% para el sector comunitario, pues la mayor parte de las frecuencias siguen en manos de los medios privados, los cuales concentran más del doble de frecuencias que la LOC del 2013 establecía para este sector, 33%, y que con la reforma a la ley en 2019 se incrementó al 54%.

En lo referente a los posibles factores que influyeron en los escasos resultados obtenidos de la implementación de las estrategias de política pública para los medios comunitarios, a largo del anterior capítulo se evidenciaron limitaciones en la propia norma al momento de establecer directrices lo suficientemente detalladas, fallas técnicas de las instituciones responsables de implementar las estrategias para el sector comunitario y un contexto político conflictivo que transversalizó todo el ciclo de la política de comunicación, lo que permite señalar que los resultados de la implementación dependieron de factores políticos y técnicos inherentes a esta etapa pero también a las etapas de formulación y diseño, y al contexto mismo en el que se desarrolló la política.

Desde el momento en que se inició a formular la política de comunicación se generó un escenario de permanente conflicto entre el gobierno y los medios de comunicación privados, lo cual retrasó la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación por aproximadamente cinco años, siendo recién aprobada en 2013 cuando la Constitución de 2008 había dado a la función legislativa el plazo de un año para promulgar dicha ley. Los grandes medios privados, gremios periodísticos nacionales e internacionales y partidos de oposición al gobierno se pronunciaron hasta el último momento en contra de una ley, a la que calificaron como “ley mordaza” y cuya aprobación solo fue posible por la mayoría absoluta de legisladores que tenía el gobierno en la Asamblea Nacional, quienes fueron los que finalmente aprobaron la ley.

En cuanto al diseño de la ley y su capacidad para influir en el proceso de implementación, la LOC estableció los objetivos, estrategias y responsables de implementar la política para los medios comunitarios. Los objetivos establecidos fueron la creación y el fortalecimiento este sector, los cuales se obtendrían a través de tres estrategias: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias, teniendo como instancias responsables al Cordicom y a la autoridad de

telecomunicaciones. Este diseño, a rasgos generales, contaba con las directrices necesarias para que el proceso de implementación fuera exitoso, sin embargo, como se ha advertido con los resultados obtenidos, no fue suficiente para estructurar un proceso de implementación sólido que pudiera sobrellevar los cambios permanentes y la falta de interés de las autoridades de las instituciones responsables de la política para el sector comunitario así como un contexto conflictivo permanente caracterizado por la oposición férrea de uno de los actores de la comunicación con mayor poder en la sociedad: los medios de comunicación privados.

Probablemente, definiciones más precisas en cuanto a los objetivos de la política; plazos de ejecución de las estrategias; indicadores medibles para las acciones afirmativas; los nombres y responsabilidades de las instituciones encargadas de ejecutar la exención de impuestos, los créditos preferenciales y los fondos concursables; incentivos y/o sanciones para los encargados de la implementación; y, un mecanismo que permita a la Arcotel u otra institución verificar la posible concentración de frecuencias durante el proceso del concurso, hubieran mejorado las perspectivas de implementación y reducido el margen de incidencia política que finalmente caracterizó a la política para los medios comunitarios.

El proceso de implementación de las estrategias para el sector comunitario no solo enfrentó las dificultades técnicas propias de una política nueva que nunca antes había sido implementada en el país, sino que también se vio afectado por un contexto político de disputa permanente entre el gobierno y los grandes medios de comunicación y la falta de interés o voluntad política de las autoridades de las instituciones ejecutoras de la política para el sector comunitario.

El hecho de que el Cordicom en su segundo año de vida institucional (2015) eliminara de su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos a la Dirección de Contacto Ciudadano, instancia responsable de las acciones afirmativas para los medios comunitarios, muestra el poco interés que había en desarrollar este sector. Además, el Cordicom incumplió sus responsabilidades en casi todo lo relacionado con las estrategias dirigidas a los medios comunitarios: no estableció los reglamentos para regular las acciones afirmativas ni el financiamiento del 10% de la publicidad privada; no logró articular con otras instituciones públicas condiciones específicas y favorables para que los medios comunitarios accedan a los créditos preferentes y las exenciones de impuestos; no definió ningún plan de capacitación en gestión comunicativa, administrativa y técnica para los medios comunitarios

realizando únicamente acciones esporádicas y aisladas; no promovió la ejecución de los fondos concursables; y, ni siquiera cumplió con publicar anualmente en su página web todos los informes de las medidas de políticas públicas adoptadas por el Estado en beneficio del sector comunitario (solo existen informes del 2015, 2016 y 2017).

Sobre la distribución equitativa de frecuencias que establecía para los medios comunitarios el 34% de las frecuencias del espectro radioeléctrico, la implementación de esta estrategia comprendió varios mecanismos, pero el que concitó la atención de todo el sector de la comunicación fue el concurso de frecuencias de 2016, el cual si bien despertó grandes expectativas en el sector comunitario también generó críticas y se enfrentó a fallas técnicas y disputas políticas que culminaron en su anulación.

A la falta de previsión de la capacidad institucional para procesar 1472 frecuencias, un instructivo emitido por el Cordicom fuera de tiempo, unos requisitos establecidos por la Arcotel que dificultaban la participación de los medios comunitarios y la falta de un mecanismo riguroso que impidiera la concentración de frecuencias, se sumó la férrea oposición de los grandes medios de comunicación privados, el permanente enfrentamiento del gobierno con este actor, y la relación cercana que estableció el presidente Lenín Moreno con los grandes medios de comunicación privados, una vez que asumió cargo, en mayo de 2017.

Este acercamiento entre el nuevo gobierno y los medios privados no solo viabilizó la anulación del concurso público de frecuencias (junio 2018) sino que también posibilitó la reforma de la Ley Orgánica de Comunicación (febrero 2019) en la cual los grandes beneficiados fueron los medios de comunicación privados a quienes no solo se les reserva el 56% de las frecuencias, sino que además se permite la renovación de frecuencias a todos los concesionarios de radio y televisión que obtuvieron sus títulos antes de la vigencia de la LOC, es decir, a aquellos que los obtuvieron con una ley promulgada hace casi medio siglo (1975) y durante una dictadura, sin tomar en consideración las ilegalidades mediante las cuales muchas de estas frecuencias fueron obtenidas, el cumplimiento o no de los requisitos e inhabilidades que establece la legislación actual y si los concesionarios están haciendo o no buen uso de unas frecuencias que nos pertenecen a todos los ecuatorianos.

En definitiva, se puede concluir que los resultados de la implementación de la política de comunicación para los medios comunitarios en Ecuador, en el período 2013-2019, considerando las estrategias y objetivos planteados por la ley, fueron exiguos e incluso en algunos casos inexistentes, debido a factores políticos y técnicos que no solo se presentaron durante la etapa de implementación sino en las etapas anteriores, y a un contexto conflictivo permanente. Esto pone en evidencia que contar con una ley no implica que sus preceptos sean llevados a la práctica, mucho menos cuando el instrumento legal corresponde a una política que aborda un sector tan complejo y politizado como el de la comunicación, con actores con un gran poder mediático e influencia en la sociedad. Resulta imperativo entonces construir políticas de comunicación técnicamente muy bien estructuradas, tener autoridades y funcionarios comprometidos, llegar a consensos con los actores involucrados y lograr un amplio respaldo de la ciudadanía, pues como bien señala Mastrini (2016, p. 14), “no basta contar con un aparato regulatorio de carácter progresista. La reforma de estructuras oligopólicas demanda políticas de comunicación pluralistas, con apoyo social y sostenidas en el tiempo”.

Bibliografía

- Acosta, A., Calvopiña, V. y Cano, J. (2017). *Medios comunitarios y democratización de la comunicación en Ecuador: aporte para el debate sobre el Concurso Público de Frecuencias*. Quito: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (1995). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (2008). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Administración & Ciudadanía*, 2(3): 9-28.
- Badillo, Á., Mastrini, G. y Marengi, P. (julio-diciembre, 2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y sociedad*, (24): 95-126.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Barragán, V., y Garzón, B. (2015). Radios de las Nacionalidades en Ecuador. Un proceso de acción, de los derechos a la comunicación. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, (130): 275-292.
- Becerra, M. (enero-febrero, 2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, (249): 61-74.
- Becerra, M. (2012). Prólogo. En G. Mastrini y O. Carboni, *Siete debates nacionales en políticas de comunicación: actores, convergencia y tecnología* (pp. 9-15). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Beltrán, L. (julio-agosto, 1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, (25): 4-34.
- Beltrán, L. (1998). Prólogo. En J.L. Exeni, *Políticas de comunicación: Retos y señales para no renunciar a la utopía* (pp. 9-15). La Paz: Plural Editores y Friedrich Ebert Stiftung.
- Beltrán, L. (julio, 2005). *La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo*. Ponencia presentada en III Congreso Panamericano de la Comunicación. Buenos Aires.
- Beltrán, G. (2018). Crisis de las radios comunitarias en el Ecuador. *Estrategas, Investigación en Comunicación*, 5: 57-71
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 281-321). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Berrigan, F. (1981). *La comunicación comunitaria: cometido de los medios de comunicación comunitaria en el desarrollo*. Paris: Unesco.
- Brewer, G. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline, *Policy Sciences*, v. 5, n. 3: 139-244.
- Califano, B. (2013). Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*: 1-21. Recuperado de <https://bit.ly/36e6QeX>.
- Califano, B. (diciembre, 2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, 4(2): 283-318.
- Cerbino, M. (2018). *Por una comunicación del común: medios comunitarios, proximidad y acción (1ª ed.)*. Quito: Ciespal.
- Chimbo, M. y Sarango, L. (2018). Comunicación Comunitaria y Sostenibilidad Económica de la Radio Ilumán 96.7 FM, en Ecuador. *Revista Ciencia e Interculturalidad*, 23(2): 241-257.
- Dávila, G. (2018). *¿Audiencias o Sujetos Sociales? La recepción de la radio comunitaria en Ecuador: Casos Erpe, Alfaro y Sucumbíos* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- De Charras, D. (2012). Democratizar la comunicación audiovisual en Argentina: una carrera de obstáculos. *Revista Sociedad*, 31: 113-129.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires. Paidós.
- Dye, T. (1972). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman.
- Elmore, R. (1993a). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar (Ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elmore, R. (1993b). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar (Ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Exeni, J. L. (1998). Las PNC: latinoamericano atrevimiento. *Políticas de comunicación*.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos Editorial.
- Galarza, T. (abril, 1993). Ecuador: Construyendo radio y pueblo. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, (45): 20-22.

- Goggin, M. (1986). The 'Too Few Cases-Too Many Variables' Problems in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, n° 2, vol. 39: 328-347.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J. y O'Toole, Jr. L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Nueva York: HarperCollins.
- Graña, F. (2013). *Medios comunitarios: el fin de una larga noche. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria*. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Graziano, M. (1997). Textos de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación. *Centro de estudiantes de ciencias sociales*. Recuperado de <https://bit.ly/2S6d1JI>.
- Gumucio, A. (2005). Arte de equilibristas: la sostenibilidad de los medios de comunicación comunitarios. *Punto Cero*, 10(10): 6-19.
- Gumucio, A. (agosto-octubre, 2012). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. *Razón y Palabra*, 17(80): 1-31.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Jones, C. (1970). *An Introduction of the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth Co.
- Kaplún, G. (octubre, 2007). La comunicación comunitaria. *Anuario de medios*, (5), pp. 311-320.
- _____ (coord. y ed.) (2015). *¿Qué radios para qué comunidades?: Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research. College Park: Universidad de Maryland Press.
- _____ (1995). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar (Ed.). *El estudio de las Políticas Públicas* (79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lester, J. y Goggin, M. (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents. Newsletter of the Public Policy Section of the American Political Science Association*, 3(8): 1-9.
- Linares, A., Segura, M. S., Hidalgo, A., Kejval, L., Longo, V., Traversaro, N., y Vinelli, N. (2017). Brechas: La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e

- industrias culturales. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 13(25): 86-94.
- Lipsky, M. y Weatherley, R. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 2(47): 171-197.
- Loreti, D., De Charras, D. y Lozano, L. (2016). Regresividad. Cómo pasar de un paradigma de derechos humanos a un modelo de negocio. En Sierra Caballero, F. y Vallejo, R. *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina*, (46-64). Quito: Ciespal.
- MacBride, S. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestros tiempos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, M., Robayo, C., Hinojosa, M. y Marín, I. (15 y 16 de septiembre de 2016). Comunicación y radio para el desarrollo. Análisis de caso de las radios Buen Pastor y Ampara Su. En *De los medios y la comunicación de las organizaciones a las redes de valor: Actas del II Simposio de la Red Internacional de Investigación de Gestión de la Comunicación*, 774-789. Quito.
- Marino, S., Mastrini, G., Becerra, M., Rubini, C., y Espada, A. (2015). *Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina 2014. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Martín Barbero, J. (enero-junio, 2004). Los desafíos estratégicos de la sociedad de la información. *Signo y pensamiento*, 23(44): 9-18.
- Martín Barbero, J. (diciembre, 2008). Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación. *Documentos CIDOB*, (11): 5-19.
- Mastrini, G. (2016). Auge, esplendor y límites de la democratización de los medios en América Latina: Apuntes para un balance preliminar. *Comunicación y Proceso Constituyente*: 9-14. Recuperado de <https://n9.cl/1a11>.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, Instituto Prensa y Sociedad.
- _____. (2009). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, G. y Carboni, O. (2012). *Siete debates nacionales en políticas de comunicación: actores, convergencia y tecnología* (pp. 9-15). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Mastrini, G. y De Charras, D. (junio, 2005). 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI. *Anuario Ininco / Investigaciones de la Comunicación*, 1(17): 219-240.
- Mata, M. (abril, 2011). Comunicación popular. Continuidades, transformaciones y desafíos. *Oficios Terrestres*, 26(1): 1-22.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(5): 145-174.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Núñez, J. (2012). *El Ecuador en la historia*. Quito: Abya-Yala.
- Parsons, W. (2007). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Reino Unido, Edward Elgar.
- _____. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Ramírez, M. (2019). *La comunicación comunitaria en Ecuador* (tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Reyes, H. (2010). Pos-neoliberalismo y luchas por la hegemonía en Ecuador: Los entrecruces entre la política y la comunicación. En S. Sel (Coord.). *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, (153-182). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- _____. (2014). Activismo estatal y democratización social en Ecuador: Tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013). *Nueva sociedad*, (249): 108-118.
- Roncagliolo, R. (noviembre-diciembre, 1995). De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política. *Nueva Sociedad*, (140): 102-111.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- _____. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 29-63.
- _____. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (10ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.

- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis. *Journal of Public Policy*, 1(6): 21-48.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar (Ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Saffon, M. P. (2007). El derecho a la comunicación: un derecho emergente. *Ya no es posible el silencio*, (4): 15-61. Recuperado de <https://bit.ly/2EHZ6eF>.
- Santander, P. (2014). Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia*, 21(66): 13-37.
- Segura, M. S., y Linares, A. (2017). De la confrontación a la cooperación. La relación entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina. *Redcom*, 3(5): 47-62.
- Sierra Caballero, F. (2006). Políticas de comunicación y cultura: un nuevo marco para el desarrollo. En su *Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento* (pp. 23-66). Barcelona: Gedisa.
- Sierra Caballero, F. y Vallejo, R. (2017). *Derecho a la comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina (1ª ed.)*. Quito: Ciespal.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar (Ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vela, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista Cualitativa. En M. Tarrés (Coord.). *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 63-95). México: El Colegio de México/FLACSO México.
- Winter, S. (2012). Implementation. En G. Peters and J. Pierre (Eds.). *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 279-287). Londres: Sage.
- Yaguana, H. (s.f.). *La radio ecuatoriana cumple 85 años de existencia*. Recuperado de <https://bit.ly/2GjS0IS>

Materiales legales y documentos estatales

Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones [Arcotel] (2016). *Bases del Concurso Público para la Adjudicación de Frecuencias para el Funcionamiento de Medios de Comunicación Social Privados y Comunitarios de Radiodifusión Sonora y/o de Televisión de Señal Abierta.*

_____ (19 de febrero de 2016). *Resolución ARCOTEL-2016-0165.*

_____ (24 de febrero de 2016). *Resolución No. 02-02-ARCOTEL-2016.* Reglamento de derechos por otorgamiento de títulos habilitantes y tarifas de uso de frecuencias para servicios de radiodifusión.

_____ (28 de marzo de 2016). *Resolución No. 04-03-ARCOTEL-2016.* Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios de régimen general de telecomunicaciones y frecuencias del espectro radioeléctrico.

_____ (11 de abril de 2016). *Resolución ARCOTEL-2016-0391.*

_____ (14 de junio 2017). *Resolución No. 04-03-ARCOTEL-2017.* Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.

_____ (15 de noviembre de 2017). *Oficio Nro. ARCOTEL-ARCOTEL-2017-0539-OF.* Informe de cumplimiento de la distribución equitativa de frecuencias conforme al Art. 106 de la LOC, de los tres trimestres del año 2017 (Enero – Septiembre) (Ref.: ARCOTEL-DEDA-2017-014618-E).

_____ (Marzo de 2019). *Listado completo de estaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta a nivel nacional.*

_____ (06 de mayo de 2019). *Oficio Nro. ARCOTEL-ARCOTEL-DIR-2019-0026-O.* Remisión del informe final consolidado en cumplimiento de la recomendación 1 del Informe DNA4-0001-2019 de la Contraloría General de Estado.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. (2010). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 351.

Comisión de Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión. (2009). *Informe definitivo.*

Consejo Nacional de Telecomunicaciones [Conatel] (08 de enero de 2015). *Resolución RTV-003-01-CONATEL-2015.* Reglamento para la transformación en concesiones comunitarias sin

finés de lucro, de las concesiones entregadas a organizaciones religiosas que constan como púlicas o privadas.

_____ (19 de enero de 2015). *Oficio Nro. CONATEL-S-CONATEL-2015-0003-O*. Observaciones y recomendaciones a los Informes Trimestrales del CONATEL (Enero 2014 – Diciembre 2014).

Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación [Cordicom] (03 de diciembre de 2013). *Resolución CORDICOM 2013-006*. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM).

_____ (10 de febrero de 2014). *Resolución CORDICOM-2014-003*. Reglamento para que los medios de las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales que adoptaron la figura jurídica de empresas o corporaciones de derecho privado para obtener frecuencias de radio o televisión puedan convertirse en medios comunitarios.

_____ (21 de abril de 2014). *Resolución CORDICOM-PLE-2014-012*.

_____ (2015). *Consultoría: “Plan Estratégico de Medidas de Acción Afirmativa para la Democratización de la Comunicación Comunitaria”*. Producto uno: *Propuesta de medidas de acción afirmativa que permita el desarrollo sostenible de medios de comunicación comunitarios el cual incluya acciones de efecto directo en la sostenibilidad financiera de los medios de comunicación comunitarios y detalle de acciones que demanda la participación de otras instituciones*.

_____ (03 de junio de 2015). *Resolución No. CORDICOM-PLE-2015-045*. Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM).

_____ (2016). Informe de medidas de política pública adoptadas por el Estado designadas a la conformación o consolidación de medios comunitarios 2016.

_____ (24 de marzo de 2016). *Resolución No. CORDICOM-PLE-2016-09*. Reglamento de elaboración y expedición del informe vinculante contemplado en los artículos 49 numeral 8 y 110 numeral 1 e inciso final de la ley orgánica de comunicación; y artículo 89 de su reglamento general.

_____ (11 de agosto de 2016). Instructivo para la aplicación del reglamento sobre proyectos comunicacionales.

- _____ (2017). Informe de medidas de política pública adoptadas por el Estado para la conformación o consolidación de medios comunitarios 2017.
- _____ (08 de marzo de 2017). *Resolución Administrativa Nro. CORDICOM-CAF-2017-000005*. Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.
- _____ (17 de julio de 2017). *Resolución Administrativa No. CORDICOM-P-2017-000022*. Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación.
- _____ (2018). *Estudio de derecho comparado entre las legislaciones de Ecuador y Bolivia, sobre acciones afirmativas en medios de comunicación comunitarios*. No. de Estudio CORDICOM-DR-EDC-003-2018.
- _____ (03 de enero de 2018). *Oficio Nro. CORDICOM-PRC-2018-0004-OF*.
- _____ (08 de junio de 2018). *Oficio Nro. CORDICOM-PRC-2018-0168-OF*. Entrega de informes técnicos y estadísticos del Cordicom sobre informes trimestrales de la distribución equitativa de frecuencias, remitidos por la Arcotel.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008)*. Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Constitución Política del Estado (2009)*. Asamblea Constituyente. Ciudad de El Alto de La Paz.
- Contraloría General del Estado [CGE] (20 de septiembre de 2016). *Oficio No. 27427 DAAC*.
- _____ (22 de junio de 2018). *Informe General DNA4-0025-2018*. Examen Especial a los procesos de concesión de frecuencias para los servicios de radiodifusión y televisión analógica y digital en la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, Arcotel, y otras entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2017.
- Ley de Comunicación del Poder Popular (2015)*. Asamblea Nacional. Caracas.
- Ley de Radiodifusión y Televisión (1975)*. Palacio Nacional. Registro Oficial 785.
- Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (2010)*. Asamblea Nacional. Caracas.
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 (2009)*. Senado y Cámara de Diputados. Buenos Aires.
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales (2014)*. Senado y Cámara de Representantes. Montevideo.

Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación (2011). Asamblea Legislativa Plurinacional. Ley 164. La Paz.

Ley N° 18.232 Servicio de Radiodifusión Comunitaria (2007). Senado y Cámara de Representantes. Montevideo.

Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador [LOC] (2013). Asamblea Nacional. Registro Oficial 22.

Ley Orgánica de Telecomunicaciones [LOT] (2015). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 439.

Ley Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión (1995). Congreso Nacional del Ecuador. Registro Oficial 691.

Ley Reformatoria a la Ley de Radiodifusión y Televisión (2002). Congreso Nacional del Ecuador. Registro Oficial 699.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2002). *Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión*. New York: Autor.

Presidencia de la República del Ecuador. (06 de septiembre de 2017). *Decreto Ejecutivo 144*. _____ (20 de julio de 2016). *Decreto Ejecutivo N° 1134*.

Reglamento General a Ley de Radiodifusión y Televisión (1996). Palacio Nacional. Decreto 3398.

Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (11 de febrero de 2019). *Resolución Nro. RA-CTDC-SERCOP-2019-0059*.

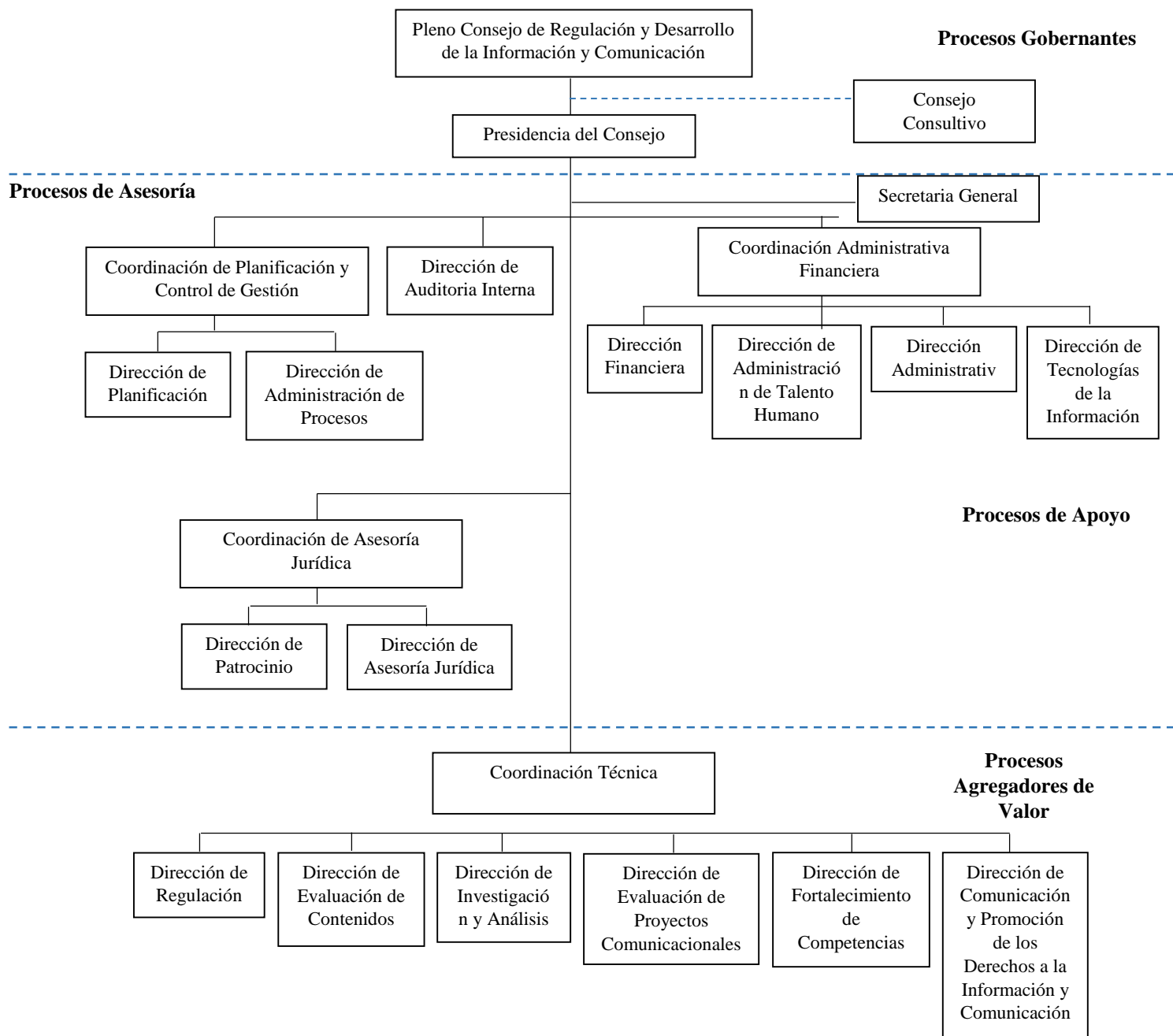
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito.

_____ (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito.

_____ (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

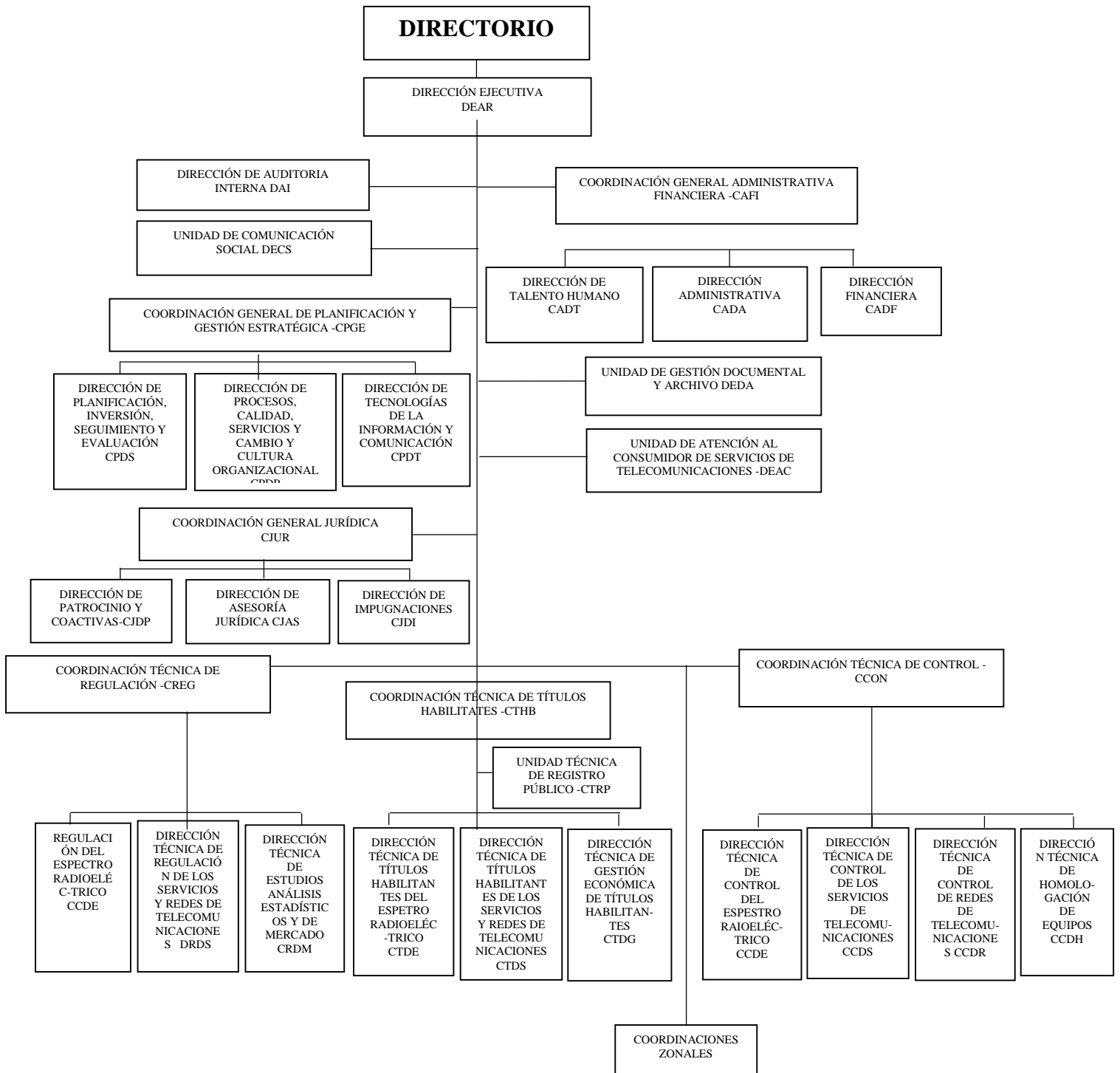
Anexos

Anexo 1. Organigrama del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación



Fuente y Elaboración: Cordicom, 03 de junio 2015

Anexo 2. Organigrama de la Arcotel



Fuente y elaboración: Arcotel, 14 de junio 2017

**Anexo 3. Acciones Afirmativas para medios comunitarios definidos en la Consultoría
“Plan Estratégico de Medidas de Acción Afirmativa para la Democratización de la
Comunicación Comunitaria”**

| Propuesta | Acción Afirmativa | Responsables | Años Plazo | Costo Total (USD) |
|--|---|---|-------------------|--------------------------|
| Acceder a publicidad pública | 1. Propuesta de distribución de publicidad pública | Cordicom, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Bancos, SRI y SEPS | 5 años | 35.500.000 |
| Publicidad privada (Propuesta de distribución, mecanismos legales para obligar al sector privado o plan de incentivos) | 2. Propuesta de distribución de publicidad privada (10%) | Cordicom, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Bancos, SRI y SEPS | 5 años | 578.500.000 |
| Venta de productos comunicacionales | 3. Subsidio para creación de productos comunicacionales | Cordicom, Ministerio de Cultura | 1 año | 1.000.000 |
| Factibilidad de alianzas público-privadas-comunitarias para la producción y venta de productos comunicacionales | 4. Firma de convenios para producción y venta de productos comunicacionales | Cordicom | 1 año | 0 |
| Agencias comunitarias de Noticias | 5. Convenio con redes comunitarias de noticias | Cordicom | 3 años | 3.000.000 |
| Productora pública de contenidos | 6. Crear la productora pública de contenidos | Cordicom, Secom, SNAP | 5 años | 2.500.000 |
| Estrategias de reproducción e interacción ciudadana vía Community Manager | 7. Capacitación en administración de Comunidades virtuales | Cordicom, Universidades, Redes de radios comunitarias | 3 años | 900.000 |
| Otros mecanismos de generación de contenidos | 8. Capacitación en generación de contenidos | Cordicom, Universidades, Redes de radios comunitarias | 3 años | 900.000 |
| Definición de equipamiento escalar por potencia | 9. Establecimiento de paquetes de equipamiento escalables por potencia, servicios, calidad y precios. | Cordicom, SNGP, SEPS | 5 años | 12.000.000 |
| Aportes de la comunidad en bienes tangibles | 10. Desarrollo de mecanismos de cuantificación y aprobación de aportes de la comunidad | Cordicom, Arcotel | 1 año | 0 |
| Desarrollo de líneas de crédito preferenciales para | 11. Desarrollo de líneas de crédito y garantía con instituciones financieras y con el apoyo de Conafis. | Cordicom, Conafis | 1 año | 120.000 |

| | | | | |
|--|---|----------------------|--------|-----------|
| medios comunitarios | | | | |
| Cooperación Internacional Sur-Sur | 12. Propuesta de financiamiento de países de Unasur, Celac, Mercosur, CAN y otros similares | Cordicom, Seteci | 3 años | 600.000 |
| Entrega en comodato y/o arriendo mercantil de equipamiento | 13. Los equipos se pueden entregar en comodato o con arriendo mercantil de forma tal que se garantice el uso del medio, la comunicación pero la propiedad solamente será traspasada cuando la organización demuestre capacidad de ser sostenible y mediante el pago del equipamiento para lo cual podrá usar las fuentes de financiamiento desarrolladas para el efecto. | Cordicom, SNGP, SEPS | 3 años | 1.440.000 |
| Identificar organizaciones sociales y colectivos con actividades productivas sostenibles y que sean consideradas organizaciones maduras. | 14. La asignación de frecuencias para medios comunitarios deberá estar atada a la identificación de organizaciones sociales que puedan: incorporar dentro de su organización al medio de comunicación comunitario o que pueda mediante convenios, pauta publicitario, desarrollo de proyectos, aportes de socios u otras formas garantizar la sostenibilidad del medio de comunicación. | Cordicom, SNGP, SEPS | 3 años | 0 |
| Firma de convenios para el desarrollo de proyectos comunicacionales específicos | 15. Cooperación en proyectos de comunicación que generen incentivos positivos para la producción de contenidos comunicacionales y se evite desincentivos en la incorporación en relación de dependencia de personal destinado al proyecto. | Cordicom, Arcotel | 5 años | 0 |
| Flexibilizar la contratación de personal calificado. | 16. Considerar formas de contratación por tiempo parcial y/o por productos desarrollados. | Cordicom, Supercom | 5 años | 0 |
| Desarrollar un plan de sostenibilidad financiera el medio | 17. Realizar un estudio de mercado y de fuentes de financiamiento públicas, privadas y de otro tipo previo a la realización de inversiones e inicio de operaciones. De esta forma se garantizarían ingresos de forma anticipada. | Cordicom | 1 año | 0 |
| Realizar un plan de negocios | 18. Plan de negocios que incluye el análisis de mercado, dimensionamiento de inversiones, estrategia de financiamiento, y optimización de costos y gastos. | Cordicom | 1 año | 0 |
| Realizar inversiones escalables. | 19. La operación (inversiones escalables) puede partir por el alquiler de los equipos, la compra de equipos mínimos que permitan operar satisfactoriamente y que puedan ser actualizados, renovados o mejorados en su alcance de forma paulatina. De esta manera no se hace inversiones innecesarias lo que reduce el riesgo de que los proyectos no sean sostenibles. | Cordicom, Arcotel | 1 año | 0 |
| Mantener el sistema de formación en competencias laborales de los empleados y | 20. La formación de competencias laborales deberá considerar el desarrollo de herramientas presenciales, semi presenciales y virtuales que permitan que un mayor | Cordicom | 1 año | 0 |

| | | | | |
|---|---|---|--------|-----------|
| trabajadores de los medios de comunicación en general. | número de empleados y trabajadores accedan a este proceso de formación. | | | |
| Desarrollo de convenios con el IECE y las Universidades para formación profesional de los medios de comunicación. | 21. Los convenios deben considerar no solamente el financiamiento del IECE sino el desarrollo de programas especiales por parte de las Universidades para reconocer el conocimiento práctico y generar mecanismos de formación ajustados a los tiempos, demandas y situación laboral de los empleados de los medios de comunicación. | Cordicom, Universidades, Redes de radios comunitarias | 1 año | 0 |
| Identificar organizaciones sociales y colectivos con actividades productivas sostenibles y que sean consideradas organizaciones maduras. | 22. El relacionamiento entre un proyecto productivo y un proyecto comunicacional generan sinergias y beneficios mutuos, los cuales podría integrarse en una sola organización comunitaria o trabajar de forma independiente pero coordinando acciones y aportándose mutuamente. Un medio de comunicación comunitario tiene más probabilidad de ser sostenible si no depende exclusivamente de su gestión en comunicación para cubrir sus gastos. | Cordicom, SNGP, SEPS | 1 año | 0 |
| Generar interés entre los periodistas de convertirse en voceros integrados a los medios comunitarios. | 23. Los incentivos para ser vocero de medios comunitarios debe estar constituidos por salarios competitivos, acceso a becas, formación complementaria en áreas complementarias al periodismo como son derecho, economía, política, antropología, etc. Para ello se podrá recurrir a instituciones del Estado como IAEN, Ministerios Coordinadores, para que aporte con cursos gratuitos y dirigidos a estos periodistas. | Cordicom, IAEN, Universidades Públicas | 3 años | 600.000 |
| Acercamiento desde el Estado para promover el interés de las organizaciones en acceder a medios de comunicación comunitarios. | 24. La Secretaría Nacional de Gestión Política deberá identificar los grupos de organizaciones sociales y comunitarias con potencial para recibir frecuencias de medios comunitarios. Posteriormente y conjuntamente con Cordicom, Arcotel hacer una aproximación para explicar y motivar a los grupos identificados para que soliciten frecuencias para la instalación de medios comunitarios. De esta forma se hará un trabajo con una mayor probabilidad de éxito. | Cordicom | 1 año | 115.200 |
| Realizar convenios con Redes de radios comunitarias y Universidades Públicas y Privadas para capacitar en el manejo de medios de comunicación comunitaria | 25. Los convenios permitirán a los miembros de una comunidad y a profesionales que trabajen o que vayan a trabajar en un medio comunitario desarrollar capacidades específicas para el manejo de un medio comunitario. Los mecanismos de financiamiento de este tipo de capacitaciones puede variar desde pago directo del medio a la red o universidad hasta la subvención total o parcial por parte del Estado. Las organizaciones como Cordicom y Arcotel | Cordicom, Universidades, Redes de radios comunitarias | 5 años | 1.425.600 |

| | | | | |
|---|--|-------------------|-------|---------|
| | destinarán recursos para estos fines pudiendo realizar este tipo de capacitaciones con su personal y/o con personal de las redes de radios comunitarias o con Universidades. | | | |
| Revisión de los procesos y requisitos exigidos para acceder a una frecuencia | 26. Validar los principales problemas encontrados en el trámite de acceso a frecuencias. Se deberá recopilar información de postulantes de procesos anteriores para que sean ellos quienes determinen los principales problemas, pero serán las instituciones responsables (Cordicom y Arcotel) de realizar los cambios cuando se considere procedente. | Cordicom | 1 año | 0 |
| Establecer un acuerdo marco con el SRI para reducir o eliminar aranceles en la importación de equipos de radio. | 27. La reducción en aranceles será procedente luego que el SRI acepte como procedente este pedido. Para ello se deberá cuantificar el "sacrificio fiscal" del Estado por acceder a esta medida de acción afirmativa a favor de sector. Este sacrificio deberá ser compensado por beneficios sociales, económicos y financieros debidamente demostrados. La demostración de beneficios implica la aplicación de metodologías de evaluación social que evidencie que el derecho a la comunicación está debidamente compensado. | Cordicom, SRI | 1 año | 240.000 |
| Acercamiento desde el Estado para promover el interés de las organizaciones en acceder a medios de comunicación comunitarios. | 28. Las organizaciones identificadas deberán recibir en su comunidad las respectivas explicaciones respecto a los procedimientos y requisitos para la creación de un medio de comunicación. | Cordicom | 1 año | 0 |
| Incorporar criterios de sostenibilidad social e institucional al criterio económico financiero. | 29. La sostenibilidad debe considerar los tres pilares para que un medio de comunicación comunitario sea valorado de manera justa. Los criterios de sostenibilidad social y sostenibilidad institucional, permiten por una parte el desarrollo de un tejido social importante y por otra la legitimidad del Estado sus leyes y reglamentos. | Estado | 1 año | 0 |
| Acompañamiento desde el Estado para la elaboración del plan de gestión, sostenibilidad y estudio técnico. | 30. Los entes competentes Cordicom y Arcotel designarán un equipo de profesionales para que trabajen orientando a organizaciones comunitarias con potencial, en la preparación de los estudios para acceder a una frecuencia para establecer un medio de comunicación comunitario. | Cordicom, Arcotel | 1 año | 0 |

Fuente: Cordicom, 2015

Elaborado por: autora (2021)

Anexo 4. Medios de comunicación con informe vinculante en Concurso de Frecuencias 2016

| Nº | SOLICITANTE | NOMBRE DEL MEDIO | SERVICIO | MATRIZ REPETIDORA | TIPO DE MEDIO |
|----|---|--|----------|-------------------|---------------|
| 1 | CORPORACION CULTURAL PAN DE AGUA | SPONDYLUS TV | TV | M | COMUNITARIO |
| 2 | FUNDACION PIEDAD INTERNACIONAL | UNTV | TV | M | COMUNITARIO |
| 3 | IDEASDELSUR CIA. LTDA. | PLUS TV | TV | M | PRIVADO |
| 4 | UNIMAXCENTRO TELEVISIÓN S.A. | UNIMAX TELEVISIÓN | TV | M | PRIVADO |
| 5 | OSCAR WLADIMIR CAMPOVERDE LEMA | TV CISNE | TV | M | PRIVADO |
| 6 | FUNDACION PARA EL DESARROLLO INDIGENA DEL CHIMBORAZO FUDICH | PURUHA TV | TV | M | COMUNITARIO |
| 7 | FREDY FRANCISCO CAICEDO ALVAREZ | COLOR TV CANAL 36 | TV | M | PRIVADO |
| 8 | ASOCIACION DE PODUCTORES AUDIOVISUALES COMUNITARIOS DE SUCUMBOS | SUCUMBOS TV | TV | M | COMUNITARIO |
| 9 | MONUMENTAL COMUNICACIONES MONUCOM CIA. LTDA. | RADIO MONUMENTAL | AM | M | PRIVADO |
| 10 | OSCAR FABRICIO ERAZO GRANDA | RADIO NOVEDADES | AM | M | PRIVADO |
| 11 | SERVICIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN RODALFE CIA. LTDA. | RADIO AMBATO 930 KHZ | AM | M | PRIVADO |
| 12 | RADIO ATORI RADIATORI S.A. | LA VOZ DEL TRIUNFO | AM | M | PRIVADO |
| 13 | RADIO SPLENDID CIA. LTDA. | RADIO SPLENDID | AM | M | PRIVADO |
| 14 | FEDERACION DE IGLESIAS INDIGENAS EVANGELICAS DE COTOPAXI | RUNATACUYAC 1160 | AM | M | COMUNITARIO |
| 15 | PAZRADIO S.A. PAZRADIOSA | LA PAZ | AM | M | PRIVADO |
| 16 | ASOCIACION DE TRABAJADORES AGRICOLAS AUTONOMAS - UNASAY | RADIO SONOONDA INTERNACIONAL | AM | M | COMUNITARIO |
| 17 | ASOCIACION DE PARTICIPACION SOCIAL DE LA ORDEN FRANCISCANA SEGLAR OFS | RADIO SANTA MARIA | AM | M | COMUNITARIO |
| 18 | ECUADORADIO S.A. | RADIO QUITO | AM | M | PRIVADO |
| 19 | FUNDACION "RUNACUNAPAC YACHANA" | RADIO RUNACUNAPAC PRODUCCIÓN CINTA EN VIVO | AM | M | COMUNITARIO |
| 20 | RADIO OYAMBARO COLPORATEBI S.A. | RADIO OYAMBARO | AM | M | PRIVADO |
| 21 | GALO PATRICIO CEVALLOS VITERI | RADIO EL TIEMPO | AM | M | PRIVADO |
| 22 | RADIO BONITA FM RADBONIT S.A. | RADIO CENTRO AM | AM | M | PRIVADO |
| 23 | MANUEL RUBEN BARRENO FREIRE | RADIO EL SOL | AM | M | PRIVADO |
| 24 | BOLIVAR RODRIGO AVILA SOLANO | ALFA | AM | M | PRIVADO |
| 25 | RADIO CENTINELA DEL SUR CIA. LTDA. | RADIO CENTINELA DEL SUR | AM | M | PRIVADO |
| 26 | ROBERTO ECUADOR MARTINEZ AGUIRRE | RADIO ATALAYA DE MILAGRO | AM | M | PRIVADO |
| 27 | COMPAÑIA RADIOFONICA ORENSE C.R.O. C. LTDA. | RADIO C R O | AM | M | PRIVADO |
| 28 | RADIO MORENA TELESUCHA S.A. | RADIO MORENA 640 AM | AM | M | PRIVADO |
| 29 | FUNDACION NUEVE DE OCTUBRE | RADIO ECUANTENA | AM | M | PRIVADO |
| 30 | LEONCIO MACARIO DELGADO HERMIDA | ECOS DE NARANJITO | AM | M | PRIVADO |
| 31 | MARITZA CRUZ HEREDERO HURTADO | SAN FRANCISCO DE MILAGRO | AM | M | PRIVADO |
| 32 | SINDICATO PROVINCIAL DE CHOFERES PROFESIONALES DE EL ORO | RADIO VIA AM | AM | M | COMUNITARIO |
| 33 | IN.TELFORMAS S.A. | RADIO IGUALDAD | AM | M | PRIVADO |
| 34 | FUNDACION DE ASISTENCIA SOCIAL ENLACE LA ALBORADA FUNDASEN | RADIO SANTIAGO | AM | M | COMUNITARIO |
| 35 | FUNDACION DINAMICA INTERNACIONAL | RADIO DINAMICA | AM | M | COMUNITARIO |
| 36 | RADIAL SU AMIGO RADIAMI C.A. | RADIO LA VOZ DE SU AMIGO AM | AM | M | PRIVADO |
| 37 | FUNDACION TYRONE RIOS BERMEO | LA VOZ DEL PUEBLO | FM | M | COMUNITARIO |
| 38 | ELIZABETH WENDY OBANDO ESPINOZA | MEGA STATION FM | FM | M | PRIVADO |
| 39 | JOSE VICENTE TOAPANTA ALMACHE | STEREO SAQUISILÍ | FM | M | PRIVADO |
| 40 | JORGE JAVIER VIDAL VACA | RADIO LA JUNGLA | FM | M | PRIVADO |
| 41 | RADIO SISTEMA RADIOSISTEMSA S.A. | RADIO SUCESOS | FM | M | PRIVADO |
| 42 | ORLANDO GERMAN BATALLAS LOMAS | FM LATINA | FM | M | PRIVADO |
| 43 | SERVICIOS DE RADIODIFUSION CHUVA & BUELE S.A. | RADIO CENEPa | FM | M | PRIVADO |
| 44 | SERVICIOS COMUNICACIONALES TURBAM S.A. | RADIO TURBO AMBATO 93.3 | FM | M | PRIVADO |
| 45 | POLO PLUTARCO MOREIRA CALDERON | TUCÁN | FM | M | PRIVADO |
| 46 | SERVICIOS DE COMUNICACIÓN JEREBYSE S.A. | SEDUCCIÓN FM | FM | M | PRIVADO |
| 47 | MARIO ALFREDO CARRILLO VARGAS | RADIO SATÉLITE | FM | M | PRIVADO |
| 48 | KE BUENA FM RADIO KEBUERAD S.A. | RADIO AMÉRICA IBARRA | FM | M | PRIVADO |
| 49 | INFINITY FM RADIO RADINFINITY S.A. | RADIO AMÉRICA TULCÁN | FM | M | PRIVADO |
| 50 | RADIO LA CHOLA RADCHOLA CIA. LTDA. | RADIO LA CHOLA | FM | M | PRIVADO |
| 51 | IMBACTIVA S.A. | ACTIVA FM | FM | M | PRIVADO |
| 52 | FUNDACION WORLD OUTREACH INC. | RADIO COMUNITARIA CRISTIANA JIREH | FM | M | COMUNITARIO |
| 53 | LASTENIA AGUIRRE S.A. | RADIO AZUCA 88.9 | FM | M | PRIVADO |
| 54 | SERVICIOS DE COMUNICACIONES ONDAS-DEL-SUR S.A. | RADIO ONDA SUR | FM | M | PRIVADO |
| 55 | MUVESA C.A | RADIO COSTANERA 101.7 FM | FM | M | PRIVADO |
| 56 | HIDALGO MARQUEZ COMUNICACIÓN HIDALMARQ CIA. LTDA. | HM RADIO FUEGO | FM | M | PRIVADO |
| 57 | SEGUNDO JUAN MONTALVO JURADO | SKY STEREO | FM | M | PRIVADO |

| | | | | | |
|-----|--|----------------------------------|----|---|-------------|
| 58 | RADIO HIT S.A. | RADIO QUITUMBE 94.1 FM | FM | M | PRIVADO |
| 59 | RADIO INTEGRACION FMTULCAN S.A. | RADIO INTEGRACIÓN | FM | M | PRIVADO |
| 60 | COMUNICACIÓN Y CULTURA COMCULT CIA. LTDA. | RADIO LA VOZ DE LA FRONTERA | FM | M | PRIVADO |
| 61 | FUNDACION DE INTEGRACION PARA EL DESARROLLO RADIO PAZ, JUSTICIA Y VERDAD | REVOLUCIONARIA | FM | M | COMUNITARIO |
| 62 | GERMAN PATRICIO MANJARREZ BAUS | LA SOBERANA | FM | M | PRIVADO |
| 63 | MULTIMEDIOS Y TELECOMUNICACIONES DEL SUR SURIMTEL S.A. | STEREO MACARA | FM | M | PRIVADO |
| 64 | JOSE OSWALDO PEÑAHERRERA MUÑOZ | RADIO EMPERADOR | FM | M | PRIVADO |
| 65 | JOSE DAVID GRANJA RAMOS | RADIO STEREO IDEAL | FM | M | PRIVADO |
| 66 | ASOCIACION DE COMUNICADORES POPULARES PARA EL DESARROLLO DE LA REGIONAL SUR | RADIO INTEGRACIÓN | FM | M | COMUNITARIO |
| 67 | SERVICIOS DE RADIODIFUSION RADFANTASTICA S.A. | FANTÁSTICA FM | FM | M | PRIVADO |
| 68 | ASOCIACION DE COMUNIDADES INDIGENAS DE ARANUJO "ACIA" | RADIO JATARI KICHWA | FM | M | COMUNITARIO |
| 69 | WILLIAN ALFREDO CARRILLO ESPIN | RADIO QUE BUENA | FM | M | PRIVADO |
| 70 | FREDY FRANCISCO CAICEDO ALVAREZ | RADIO BANDIDA | FM | M | PRIVADO |
| 71 | RADIO PARISFM S.A. | RADIO PARIS FM | FM | M | PRIVADO |
| 72 | RADIO MEGACOM S.A. | RADIO MEGAESTACION | FM | M | PRIVADO |
| 73 | SUPER MELODIA SUPERMELODI S.A. | MELODIA FM | FM | M | PRIVADO |
| 74 | MILTON GIOVANNY CAMPOVERDE LEMA | STEREO EL CISNE | FM | M | PRIVADO |
| 75 | POWER SOUND SERVICIOS CIA. LTDA. | VOCÚ | FM | M | PRIVADO |
| 76 | EMPRESA RADIAL SIBIMBE DE LOS RIOS SIBEMBERIOS S.A. | SIBIMBE FM | FM | M | PRIVADO |
| 77 | VICTOR JUVENTINO CAMPOVERDE CAPA | STEREO EL CISNE | FM | M | PRIVADO |
| 78 | FAUSTO HUGO MORENO CELA | RADIO MONTALVO | FM | M | PRIVADO |
| 79 | COMPAÑIA SERVICIOS DE COMUNICACIÓN MAGIRAD S.A. | RADIO MAGIA | FM | M | PRIVADO |
| 80 | ENRIQUE MARCELO ALVAREZ ALBARRACIN | RADIO BURBUJA 89.5 | FM | M | PRIVADO |
| 81 | CANELA PIEL DEL ECUADOR ASPENGTAS S.A. | CANELA EL ORO | FM | M | PRIVADO |
| 82 | RADIO LUZ CRISTIANA RADIODIFLUZ S.A. | RADIO LUZ | FM | M | PRIVADO |
| 83 | OVIDIO VELASQUEZ ALCHUNDIA | CARRIZAL | FM | M | PRIVADO |
| 84 | SINDICATO DE CHOFERES PROFESIONALES DE CHONE | LA VOZ DEL VOLANTE DE CHONE | FM | M | COMUNITARIO |
| 85 | ANGEL ARTURO VACACELA DIAZ | ECO FM 88.1 | FM | M | PRIVADO |
| 86 | BARRERASA S.A. | RADIO SCANDALO | FM | M | PRIVADO |
| 87 | LA VOZ DE MANABI VODEMA S.A. | RADIO AMIGA | FM | M | PRIVADO |
| 88 | GINGERE VANESSA ZAMBRANO MENDOZA | RADIO ROMINA | FM | M | PRIVADO |
| 89 | CORPORACION DE DESARROLLO SOCIAL RED INTERCULTURAL NACIONAL POR EL BUEN VIVIR CORPORACION RIN-BV | YUMBO STEREO | FM | M | COMUNITARIO |
| 90 | AUDIO NOTICIAS MANABI AUMANAS S.A. | RADIO RNC | FM | M | PRIVADO |
| 91 | RADIO CAPITAL FM S.A. | RADIO CAPITAL | FM | M | PRIVADO |
| 92 | OSWALDO MARCELO CEPEDA PARREÑO | LA NUEVA RADIO TROPICAL | FM | M | PRIVADO |
| 93 | JORGE WASHINGTON ZAMBRANO GARCES | MAGIA SATELITAL | FM | M | PRIVADO |
| 94 | JAMA VISION PRODUCCIONES "JAMAVISION" S.A. | JAMAVISIÓN | FM | M | PRIVADO |
| 95 | SEGUNDO WILFRIDO VERA VERA | HORIZONTES | FM | M | PRIVADO |
| 96 | RAUL IVAN LOPEZ SAUD | RADIO CENTRAL CANDELA FM | FM | M | PRIVADO |
| 97 | GILBERT JOSELO ZORRILLA MALDONADO | RADIO MAR | FM | M | PRIVADO |
| 98 | RAMON ALEJANDRO SOLORZANO CRUZATE | SONO ONDA MUSICAL | FM | M | PRIVADO |
| 99 | GAITHER KURT VON LIPPE MIKETTA | RADIO STEREO SOL Y MAR | FM | M | PRIVADO |
| 100 | RADIO FRAGATA S.A. RADFRAGASA | RADIO FRAGATA | FM | M | PRIVADO |
| 101 | TECNORADIO S.A. | RADIO NAUTICA | FM | M | PRIVADO |
| 102 | ESTRELLA CREATIVA S.A. ESTRACRESA | ESTRELLA | FM | M | PRIVADO |
| 103 | RADIO DIFUSORES DE NARANJAL S.A. RADIFUNASA | NARANJAL STEREO FM | FM | M | PRIVADO |
| 104 | RADIO CARACOL CARIAROLF S.A. | RADIO CARACOL 105.7 FM | FM | M | PRIVADO |
| 105 | MILTON JIMMY PINOARGOTE PARRA | LA VOZ DE LA PENINSULA | FM | M | PRIVADO |
| 106 | RADIO CANAL CIENTO SIETE S.A. RADIOSA | RADIO RUMBA NETWORK | FM | M | PRIVADO |
| 107 | PALADINES FIGUEROA FRANKLIN BENJAMIN | RADIO INFINITO FM | FM | M | PRIVADO |
| 108 | NUMA GONZALO PICO | UNICA FM | FM | M | PRIVADO |
| 109 | LAURA DEL PILAR OBREGON ALVAREZ | CUMBRE | FM | M | PRIVADO |
| 110 | CORPORACION RADIO ENCANTO TELVOZ CIA. LTDA. | RADIO ENCANTO TROPICAL | FM | M | PRIVADO |
| 111 | COMPAÑIA MUSICAL ARTISTICA Y PUBLICITARIA FIESTA S.A. - COMUFISA | STEREO FIESTA 94.5 FM - COMUFISA | FM | M | PRIVADO |
| 112 | WALTER OSWALDO SIGCHO POMA | SARAGURO FM | FM | M | PRIVADO |
| 113 | MELVA DEL CISNE ENCARNACION ALVARADO | CATACOCHA FM 99,7 | FM | M | PRIVADO |
| 114 | JUAYATABC TELEVISIÓN S.A. | ABC TELEVISION | TV | M | PRIVADO |
| 115 | JUAYATABC TELEVISIÓN S.A. | ABC TELEVISION | TV | R | PRIVADO |
| 116 | PEDRO GUSTAVO VILLALTA PACHECO | TV CLICK | TV | M | PRIVADO |
| 117 | PEDRO GUSTAVO VILLALTA PACHECO | TV CLICK | TV | R | PRIVADO |
| 118 | RADIOEMISORA ECUASONIDO S.A. | RADIO VALDIVIA | FM | M | PRIVADO |
| 119 | JUAN XAVIER BENEDETI RIPALDA | RADIO CENTRO | FM | M | PRIVADO |
| 120 | JUAN XAVIER BENEDETI RIPALDA | RADIO CENTRO | FM | R | PRIVADO |
| 121 | SERVICIOS DE COMUNICACIÓN RADPRINT | RADIO SPAZIO | FM | M | PRIVADO |
| 122 | SERVICIOS DE COMUNICACIÓN RADPRINT | RADIO SPAZIO | FM | R | PRIVADO |

| | | | | | |
|-----|---|--|----|---|-------------|
| 123 | RODRIGO ROSENDO MEJIA MEJIA | COSTA MAR | FM | M | PRIVADO |
| 124 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | RADIO MIA | FM | M | PRIVADO |
| 125 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | RADIO MIA | FM | R | PRIVADO |
| 126 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | RADIO MIA FM (MAGNÍFICA INTEGRACIÓN AMAZÓNICA) | FM | R | PRIVADO |
| 127 | RTELEFICAZ S.A. | BRISA AZUL | FM | M | PRIVADO |
| 128 | RTELEFICAZ S.A. | BRISA AZUL | FM | R | PRIVADO |
| 129 | RADIAL SU AMIGO RADIAMI C.A. | RADIO LA VOZ DE SU AMIGO FM | FM | M | PRIVADO |
| 130 | RADIAL SU AMIGO RADIAMI C.A. | RADIO LA VOZ DE SU AMIGO FM | FM | R | PRIVADO |
| 131 | GUIDO ESTEBAN CARDOSO MARTINEZ | RADIO COSMOS FM | FM | M | PRIVADO |
| 132 | ASOCIACION DE PARTICIPACION SOCIAL DE LA ORDEN FRANCISCANA SEGLAR OFS | RADIO SANTA CRUZ | FM | M | COMUNITARIO |
| 133 | ASOCIACION DE PARTICIPACION SOCIAL DE LA ORDEN FRANCISCANA SEGLAR OFS | RADIO SANTA CRUZ | FM | R | COMUNITARIO |
| 134 | BIBLE BROADCASTING NETWORK | BBN 106.1 FM | FM | M | COMUNITARIO |
| 135 | BIBLE BROADCASTING NETWORK | BBN 106.1 FM | FM | R | COMUNITARIO |
| 136 | ARCO IRIS COMMUNICATION IRISRTCOMM S.A. | RADIO ARCOIRIS 107.3 FM NAPO | FM | M | PRIVADO |
| 137 | ARCO IRIS COMMUNICATION IRISRTCOMM S.A. | RADIO ARCOIRIS 107.3 FM NAPO | FM | R | PRIVADO |
| 138 | WRADIO CIA. LTDA. | W RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 139 | WRADIO CIA. LTDA. | W RADIO | FM | R | PRIVADO |
| 140 | RADIODIFUSORA DEL SUR CRISUR CIA. LTDA. | SATELITAL 100.9 FM | FM | M | PRIVADO |
| 141 | RADIODIFUSORA DEL SUR CRISUR CIA. LTDA. | SATELITAL 100.9 FM | FM | R | PRIVADO |
| 142 | RADIODIFUSORA DEL SUR CRISUR CIA. LTDA. | SATELITAL 100.9 FM | FM | R | PRIVADO |
| 143 | GRUPO RADIAL OLIMPICA GRUPOLIMPICA S.A. | OLIMPICA FM | FM | M | PRIVADO |
| 144 | GRUPO RADIAL OLIMPICA GRUPOLIMPICA S.A. | OLIMPICA FM | FM | R | PRIVADO |
| 145 | MARIA GEORGINA GUAMANI CHICAIZA | RADIO STEREO POPULAR 106.7 FM | FM | M | PRIVADO |
| 146 | MARIA GEORGINA GUAMANI CHICAIZA | RADIO STEREO POPULAR 106.7 FM | FM | R | PRIVADO |
| 147 | RADIO MACARENA MAKARENAZOFM S.A. | RADIO MACARENA | FM | M | PRIVADO |
| 148 | VICTOR HUGO YAMBAY CACHAGUAY | ARDIENTE FM | FM | M | PRIVADO |
| 149 | SORAMIK COMUNICACIONES S.A. | RADIO CENTRO FM | FM | M | PRIVADO |
| 150 | WERNER ANTONIO YELA ACOSTA | RADIO REY | FM | M | PRIVADO |
| 151 | SEGUNDO GALO MOROCHO TOAPANTA | RADIO LATINA FM | FM | M | PRIVADO |
| 152 | JOSE RAFAEL VALDIVIEZO AGUIRRE | RADIO SAMANTHA STEREO | FM | M | PRIVADO |
| 153 | SONIDO Y ENERGIA "SONOENERGIA" CIA. LTDA. | CANELA AUSTRO | FM | M | PRIVADO |
| 154 | SONIDO Y ENERGIA "SONOENERGIA" CIA. LTDA. | CANELA AUSTRO | FM | R | PRIVADO |
| 155 | SONIDO Y ENERGIA "SONOENERGIA" CIA. LTDA. | CANELA AUSTRO | FM | R | PRIVADO |
| 156 | LA99RADIO S.A. | LA 99 RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 157 | MUSICA Y SONIDO S.A. MUSONSA | RADIO MÚSICA Y SONIDO | FM | M | PRIVADO |
| 158 | ROMMEL VICENTE VELASTEGUI DOMINGUEZ | RADIO FESTIVAL | FM | M | PRIVADO |
| 159 | TRONCAL COMUNICACIONES S.A. TRONCALCOM | ESTELAR FM | FM | M | PRIVADO |
| 160 | RADIO CUMBRES PACHECO ORDOÑEZ CUPAOR S.A. | CUMBRES FM | FM | M | PRIVADO |
| 161 | EVA MARTHA ZEAS ALVAREZ | BIBLIAN STEREO | FM | M | PRIVADO |
| 162 | TELEVISIÓN Y EDITORA DE PRENSA ASOCIADA TELEDPRES S. A. | CANDELA 90.7 FM | FM | M | PRIVADO |
| 163 | TELEVISIÓN Y EDITORA DE PRENSA ASOCIADA TELEDPRES S. A. | CANDELA 90.7 FM | FM | R | PRIVADO |
| 164 | EMPRESA AZUAYA DE RADIODIFUSION Y TELEVISIÓN CIA. LTDA. EMART | RADIO CÓMPLICE FM | FM | M | PRIVADO |
| 165 | COMUNA GERA | KIPA RADIO | FM | M | COMUNITARIO |
| 166 | PRODUCTORA RADIAL RODAS SERRANO PRORAVISROSE S.A. | RADIO VISION CUENCA 106.1 FM | FM | M | PRIVADO |
| 167 | RADIO PANAMERICANA 89.3 FM ARMONIA EN EL AIRE RADIOAPOR CIA. LTDA. | PANAMERICANA 89.3 FM | FM | M | PRIVADO |
| 168 | JAVIER NICOLAY BERNAL VILLAVICENCIO | LA VOZ DEL TAMBO | FM | M | PRIVADO |
| 169 | MUÑOZ GONZALEZ JUAN CARLOS | RADIO SATELITE FM | FM | M | PRIVADO |
| 170 | ANGEL JAVIER CABRERA MENA | RADIO ECUASUR | FM | M | PRIVADO |
| 171 | ANGEL JAVIER CABRERA MENA | RADIO ECUASUR | FM | R | PRIVADO |
| 172 | ANGEL JAVIER CABRERA MENA | RADIO ECUASUR | FM | R | PRIVADO |
| 173 | ANGEL JAVIER CABRERA MENA | RADIO ECUASUR | FM | R | PRIVADO |
| 174 | ANGEL JAVIER CABRERA MENA | RADIO ECUASUR | FM | R | PRIVADO |
| 175 | OCHOA TORRES CANDIDA JANET | LA MEJOR FM | FM | M | PRIVADO |
| 176 | TELMO FERNANDO PINOS RODRIGUEZ | RADIO ARMONIA SUPER ECO FM | FM | M | PRIVADO |
| 177 | SUPERS&HCOMUNICACIONES C.L. | RADIO SÚPER S | FM | M | PRIVADO |
| 178 | MARCO ANTONIO ZHIGUI PAQUI | FRONTERA SUR FM | FM | M | PRIVADO |
| 179 | RASELDU S.A. | LIBRE FM | FM | M | PRIVADO |
| 180 | PEDRO GUSTAVO VILLALTA PACHECO | RADIO CLICK | FM | M | PRIVADO |
| 181 | PEDRO GUSTAVO VILLALTA PACHECO | RADIO CLICK | FM | R | PRIVADO |
| 182 | PEDRO GUSTAVO VILLALTA PACHECO | RADIO CLICK | FM | R | PRIVADO |
| 183 | LIGIA MERCEDES WILCHES TACURI | MARAÑON | FM | M | PRIVADO |
| 184 | GALO EDUARDO CRESPO GUILLEN | GCG MAGGICA FM | FM | M | PRIVADO |
| 185 | MANUEL VICENTE GUALAN CHALAN | LÁSER ESTÉREO | FM | M | PRIVADO |
| 186 | MANUEL VICENTE GUALAN CHALAN | LÁSER ESTEREO | FM | R | PRIVADO |
| 187 | JOSE RAFAEL VALDIVIEZO AGUIRRE | RADIO SAMANTHA STEREO | FM | M | PRIVADO |

| | | | | | |
|-----|---|------------------------------------|----|---|-------------|
| 188 | FUNDACIÓN ESCUELAS RADIOFÓNICAS POPULARES DEL ECUADOR - ERPE | RADIOFONICAS ERPE | FM | M | COMUNITARIO |
| 189 | FUNDACIÓN ESCUELAS RADIOFÓNICAS POPULARES DEL ECUADOR - ERPE | RADIOFONICAS ERPE | FM | M | COMUNITARIO |
| 190 | EDUARDO JAVIER MOYANO LEMA | RADIO TERNURA FM | FM | M | PRIVADO |
| 191 | EDUARDO JAVIER MOYANO LEMA | RADIO TERNURA FM | FM | M | PRIVADO |
| 192 | COORPORACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, COMUNITARIO Y COMUNICACIÓN "EL BUEN SEMBRADOR" | INTEGRACIÓN AM | AM | M | COMUNITARIO |
| 193 | UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA | ONDAS CAÑARIS | FM | M | COMUNITARIO |
| 194 | UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA | ONDAS CAÑARIS | FM | M | COMUNITARIO |
| 195 | RADIO SUPREMA 93.1 S.A. RASUSA | RADIO SUPREMA | FM | M | PRIVADO |
| 196 | WALTER EUSBERTO DELGADO CLAVIJO | UNIÓN AM | AM | M | PRIVADO |
| 197 | HUGO RAMIRO NAVARRETE BURBANO | NEXO FM | FM | M | PRIVADO |
| 198 | H.V.P. IMAGEN & SONIDO S.A. "HERVOLPAL" | RADIO 199 | FM | M | PRIVADO |
| 199 | SOCIEDAD CIVIL "LA NUEVA FM RADIO" | LA NUEVA FM RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 200 | JORNADAS DEPORTIVAS ALFONSO LASO CIA. LTDA. | RADIO LA RED | FM | M | PRIVADO |
| 201 | JORGE WASHINGTON MOSCOSO SEGURA | XTREMA RADIO 107.1 FM | FM | M | PRIVADO |
| 202 | MARCELO ALBERTO NEVAREZ FAGGIONI | RADIO LA VOZ DE LOS CARAS | FM | M | PRIVADO |
| 203 | DEMOIN S.A. | RADIO CONTACTO AM | AM | M | PRIVADO |
| 204 | INSTITUTO RADIOFONICO FE Y ALEGRIA - IRFEYAL | RADIO IRFEYAL | AM | M | COMUNITARIO |
| 205 | MINISTERIO CRISTIANO PALABRA DE VIDA | RADIO MERA 1380 AM | AM | M | COMUNITARIO |
| 206 | ORGANIZACION RADIAL C.A. | CARROUSEL | AM | M | PRIVADO |
| 207 | RADIO LA PRENSA T.V. S.A. | RADIO REVOLUCION | AM | M | PRIVADO |
| 208 | RADIO ONDAS AZUAYAS AM (HCJCS) CIA. LTDA. | RADIO ONDAS AZUAYAS | AM | M | PRIVADO |
| 209 | VICARIATO APOSTOLICO DE MENDEZ MISION SALESIANA DE ORIENTE | LA VOZ DEL UPANO | FM | M | COMUNITARIO |
| 210 | VICARIATO APOSTOLICO DE MENDEZ MISION SALESIANA DE ORIENTE | LA VOZ DEL UPANO | FM | R | COMUNITARIO |
| 211 | VICARIATO APOSTOLICO DE MENDEZ MISION SALESIANA DE ORIENTE | LA VOZ DEL UPANO | FM | R | COMUNITARIO |
| 212 | VICARIATO APOSTOLICO DE MENDEZ MISION SALESIANA DE ORIENTE | LA VOZ DEL UPANO | FM | R | COMUNITARIO |
| 213 | SIMON BOLIVAR TINTIN MEJIA | RADIO FUEGO "LA MEGA" | FM | M | PRIVADO |
| 214 | JOSE RODOLFO SANCHEZ ANDRADE | RADIO ATACAMES | FM | M | PRIVADO |
| 215 | TIRSACCOMUNICACIONES S.A. | COLOR STEREO | FM | M | PRIVADO |
| 216 | RADIO FLA RAFLAC CIA. LTDA. | RADIO FLAMA PLUS | FM | M | PRIVADO |
| 217 | JH RADIO FM PINTRACTU S.A. | CANELA CENTRAL | FM | M | PRIVADO |
| 218 | FUNDACION AMOR Y VERDAD | TV LIBERTAD | TV | M | COMUNITARIO |
| 219 | JUAN MARIA CORDOVA SOLA | ECOS DE CAYAMBE | AM | M | PRIVADO |
| 220 | RADIO BOLIVAR S.A. | RADIO SUPER K-800 | AM | M | PRIVADO |
| 221 | WUILMAN FRANCISCO TILLAGUANGO ROSILLO | RADIO MIX | FM | M | PRIVADO |
| 222 | TELEVISIÓN MANABITA SOMOSPARTEDETI S.A. | TELEVISION MANABITA SOMOSPARTEDETI | TV | M | PRIVADO |
| 223 | CORPRADIOQ S.A. | WQ RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 224 | ASOCIACION DE MINISTERIOS ANDINOS ASOMA | ASOMAVISION | TV | M | COMUNITARIO |
| 225 | ARENA Y MAR SEASANDTV S.A. | TELEMAR | TV | M | PRIVADO |
| 226 | ANA PATRICIA MENDOZA LLERENA | RADIO FANTÁSTICA 92.1 FM | FM | M | PRIVADO |
| 227 | MARCO REMIGIO POZO ENRIQUEZ | RADIO HORIZONTE | FM | M | PRIVADO |
| 228 | JAVIER FRANCISCO GRANADOS ROMERO | LA NOTICIA FM | FM | M | PRIVADO |
| 229 | BYRON OMAR RODRIGUEZ GUZMAN | EXPRESIÓN FM | FM | M | PRIVADO |
| 230 | RADIO POPULAR DEL ECUADOR RAPOEC S.A. | UNION RADIO | AM | M | PRIVADO |
| 231 | EXTRA RADIO S.A. EXTRADIO | PUNTO ROJO FM | FM | M | PRIVADO |
| 232 | WILSON ENRIQUE ORTEGA INTRIAGO | RADIO RUMBA MANABITA | FM | M | PRIVADO |
| 233 | RADIO MAREJADA ELPODERMUSICAL S.A. | RADIO MAREJADA FM | FM | M | PRIVADO |
| 234 | ALBERTO ENRIQUE ESPINEL ALVAREZ | UNION FM | FM | M | PRIVADO |
| 235 | RADITELMAX S.A. | RADIO MAX 98.1 FM | FM | M | PRIVADO |
| 236 | ROBERTO STEVE NAVARRETE CEVALLOS | RADIO LA PERLA | FM | M | PRIVADO |
| 237 | RADIOPOS CIA. LTDA. | RADIO MAS | AM | M | PRIVADO |
| 238 | MIGUEL ANGEL ZHINDON ESPINOZA | ARDIENTE | FM | M | PRIVADO |
| 239 | BYRON FABRICIO OÑATE VALDIVIESO | KOCODRILLO RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 240 | CATALINA ARACELY SANDOVAL VIZCAINO | RADIO SOY FM | FM | M | PRIVADO |
| 241 | GOMEZ ROJAS ANDRES VICENTE | LA JEFA | FM | M | PRIVADO |
| 242 | DENIS FABIAN CASTRO VARGAS | TOQUILLA RADIO | FM | M | PRIVADO |
| 243 | RADIOK1 CIA. LTDA | RADIO K1 | FM | M | PRIVADO |
| 244 | SILVIO ABELARDO MORAN MADERA | RITMO | FM | M | PRIVADO |
| 245 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | SONOVISION | TV | R | PRIVADO |
| 246 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | SONOVISION | TV | M | PRIVADO |
| 247 | HERCONSLAC COMUNICACIONES CIA. LTDA. | SONOVISION | TV | M | PRIVADO |
| 248 | EXTRA RADIO S.A. EXTRADIO | PUNTO ROJO FM | FM | R | PRIVADO |
| 249 | RADIOK1 CIA. LTDA | RADIO K1 | FM | R | PRIVADO |
| 250 | RADIOK1 CIA. LTDA | RADIO K1 | FM | R | PRIVADO |
| 251 | ANA PATRICIA MENDOZA LLERENA | RADIO FANTÁSTICA 92.1 FM | FM | R | PRIVADO |
| 252 | FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE COTOPAXI | LA VOZ DE QUILOTOA | FM | M | COMUNITARIO |

| | | | | | |
|-----|--|--------------------------|----|---|-------------|
| 253 | ASOCIACION DE INDIGENAS EVANGELICOS DE BOLIVAR | CRISÓLITO CELESTIAL | FM | M | COMUNITARIO |
| 254 | FUNDACION VISION AMAZONICA | RADIO IKIAM | FM | M | COMUNITARIO |
| 255 | ANA PATRICIA MENDOZA LLERENA | RADIO FANTÁSTICA 92.1 FM | FM | R | PRIVADO |
| 256 | GARY MARIO JALDER COBEÑA CEVALLOS | RADIO ALTAMAR | FM | M | PRIVADO |
| 257 | RENE EDMUNDO BRITO MONTERO | SISTEMA RADIAL DEL SUR | FM | M | PRIVADO |
| 258 | SALVALETH CIA. LTDA. | RADIO MOKAWA FM | FM | M | PRIVADO |
| 259 | ANA PATRICIA MENDOZA LLERENA | RADIO FANTÁSTICA 92.1 FM | FM | R | PRIVADO |
| 260 | HUGO RAMON DAVILA GARZON | AZUL FM | FM | M | PRIVADO |
| 261 | WUILMAN FRANCISCO TILLAGUANGO ROSILLO | RADIO MIX FM | FM | R | PRIVADO |
| 262 | WUILMAN FRANCISCO TILLAGUANGO ROSILLO | RADIO MIX FM | FM | R | PRIVADO |
| 263 | ASOCIACION DE MINISTERIOS ANDINOS ASOMA | ASOMAVISION | TV | R | COMUNITARIO |
| 264 | ASOCIACION DE MINISTERIOS ANDINOS ASOMA | ASOMAVISION | TV | R | COMUNITARIO |
| 265 | DIANA LORENA ROMERO CHIMBO | RADIO ROMÁNTICA | FM | R | PRIVADO |
| 266 | DIANA LORENA ROMERO CHIMBO | RADIO ROMÁNTICA | FM | R | PRIVADO |
| 267 | DIANA LORENA ROMERO CHIMBO | RADIO ROMÁNTICA | FM | M | PRIVADO |
| 268 | MAYRA ALEJANDRA CRUZ GARCIA | LA AMIGA DE EL CARMEN FM | FM | M | PRIVADO |
| 269 | WILLIAM GENARO MOGRO PACHECO | RADIO PASIÓN | AM | M | PRIVADO |
| 270 | EDISON AUGUSTO MARIO CEDEÑO UGALDE | RADIO ROCAFUERTE FM | FM | M | PRIVADO |
| 271 | CASCO HERNANDES ROSA ELISA | S.A. RADIO PASION | FM | M | PRIVADO |
| 272 | ERNESTO BILLY PAZOS NAVARRO | RADIO EL MUNDO | AM | M | PRIVADO |
| 273 | ABDON XAVIER GUALPA MORALES | RADIO LA NUEVA FM | FM | M | PRIVADO |
| 274 | CONTRERAS LEON GERMAN EDILBERTO | TRONCAL STEREO FM | FM | M | PRIVADO |
| 275 | FUNDACION FAMILIA SALESIANA SALINAS | RADIO SALINERITO 89.9 FM | FM | M | COMUNITARIO |
| 276 | HECTOR OSWALDO GARCIA PALMA | HECHIZO FM STEREO | FM | M | PRIVADO |
| 277 | RADIOTARQUI C. LTDA. | PROYECCIÓN 98.1 FM MUNDO | FM | M | PRIVADO |

Fuente: Cordicom, 08 de junio 2018

Elaborado por: autora (2021)