

DOI: <https://doi.org/10.29105/gmjmx17.32-3>

Artículos

EL MAPA DE LOS MEDIOS PÚBLICOS DE ECUADOR: ENTRE EL AUJE Y LA AMBIGÜEDAD

THE MAP OF ECUADOR'S PUBLIC MEDIA: BETWEEN BOOM AND AMBIGUITY

Allen Panchana Macay

Universidad de Navarra, España

Lorena Mena Iturralde

Colegio de Comunicólogos de Baja California, México

Autor para correspondencia: Allen Panchana Macay, email: apanchana@alumni.unav.es

Resumen

El panorama mediático del Ecuador, dominado tradicionalmente por grupos privados, experimentó profundos cambios durante la década del gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Bajo el contexto político de una nueva izquierda regional y el establecimiento de una Ley Orgánica de Comunicación, surgieron una serie de empresas de comunicación dependientes del Estado, y su número, según datos oficiales, aparentemente ha seguido creciendo. Con el objetivo de transparentar esta información, este artículo presenta un mapa de medios públicos actualizado hasta diciembre de 2019. En primer lugar, se analizaron los catastros del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Después, mediante una investigación de campo, que incluyó visitas a medios y entrevistas a ejecutivos y periodistas, se validaron los datos de casi un centenar de empresas. Los resultados del mapeo muestran inconsistencias en la conformación y la operación de ciertos medios públicos con respecto a su concepción ideal y la normativa ecuatoriana; también que la situación de medios privados bajo control del Estado es ambigua; y otros problemas que afectan la veracidad del registro de medios.

Palabras clave: medios públicos, políticas de comunicación, mapa de medios, Ecuador.

Abstract

Ecuador's media landscape, traditionally dominated by private groups, underwent profound changes during the decade-long presidency of Rafael Correa (2007-2017). Under the political context of a new regional left and the establishment of an Organic Communication Law, several state-dependent communication companies emerged, and their number, according to official data, has apparently continued to grow. In order to give transparency to this, the article presents a public media map updated to December 2019. First, we analyzed the records of the Council for Regulation, Development and Promotion of

Information and Communication. Then, we validated the data from almost one hundred companies through a field work, which included media visits and interviews with executives and journalists. The mapping results show inconsistencies in the conformation and operation of certain public media with respect to ideal conception and Ecuadorian regulations; they also confirm that the situation of private media under State control is ambiguous, and other problems that affect the veracity of media registration.

Keywords: public media, communication policies, media map, Ecuador.

Recibido: 20/02/2020

Aceptado: 13/04/2020

Introducción

A diferencia de Europa y Estados Unidos, donde los medios públicos tienen larga data y nacieron bajo dos esquemas —uno estatal sin fines de lucro, y otro comercial, respectivamente (Toussaint, 2009)—, en América Latina su desarrollo ha sido sinuoso. Si bien han buscado postularse como alternativas a los medios anclados en la lógica privada de rédito económico, su operación ha ido en función de las distintas prácticas políticas y sociales con que se han construido las democracias de la región, tendiendo a convertirse —salvo excepciones— en medios gubernamentales, de uso propagandístico y oficialista (Ortega, 2010; Becerra y Waisbord, 2015).

En el caso de Ecuador, el auge de medios públicos es relativamente reciente. Alzados por el contexto político de una *nueva izquierda regional* o *izquierda progresista* que dio pie a un nuevo marco jurídico para regular la comunicación

(Badillo et al., 2015; Albán, 2016), se produjo una reconfiguración del mapa mediático históricamente dominado por grupos periodísticos privados, especialmente diarios y canales de televisión vinculados a la banca (Jordán y Panchana, 2010).

Con la intervención del Estado en el espacio de los medios masivos bajo la presidencia de Rafael Correa (2007-2017) surgieron una serie de periódicos, radios, portales informativos *online* y canales de televisión financiados desde el poder político. A ese grupo hay que sumar antiguos medios privados que están bajo control del Estado desde 2008 y cuya promesa de venta no se ha cumplido hasta la redacción de este documento, y otros medios públicos que se han venido incorporando en el actual gobierno de Lenín Moreno, hasta alcanzar casi el centenar.

Su crecimiento en apenas 12 años llama la atención porque, hasta finales del siglo XX, Ecuador —junto a Paraguay— era el país de América del Sur con menor presencia del Estado en el sector de la comunicación (Checa-Godoy,

2012; De la Torre, 2013). Algunos estudios realizados en los últimos años se han referido a esta situación, aunque de manera muy general y aludiendo a las empresas públicas de comunicación más conocidas o de mayor cobertura (UNESCO, 2011; Punín y Rencoret, 2014; Coronel, 2015; Gehrke et al., 2016).

Tal escenario hace necesario construir un mapa de medios públicos completo, actualizado y con datos verificados, pues partimos de la hipótesis que el catastro oficial tiene falencias, por un lado, porque el registro que se realiza cada año ante el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (antes Cordicom)¹ no es obligatorio, a menos que el medio pague publicidad del Estado, y, por otro, porque la figura de medio público en el país resulta todavía confusa para los diversos actores involucrados respecto a qué son, su conformación y objetivos, por su escasa tradición de consumo frente a los de tipo comercial.

La estructura de este artículo es la siguiente: primero, se presentan algunos aspectos conceptuales con miras a clarificar qué se entiende por medios públicos en el contexto regional y de Ecuador; segundo, se expone la metodología empleada; tercero, se hace una exposición cronológica del contexto mediático del país, seguida de los principales resultados y discusiones sobre el mapeo, y, finalmente, las conclusiones.

El concepto de medio público y la norma ecuatoriana

En el contexto de América Latina, donde las empresas privadas han sido las protagonistas del desarrollo económico y tecnológico de los servicios de radiotelevisión (Ortega, 2010), el surgimiento de medios públicos no tuvo la misma importancia que en otros países del mundo. Como explica Mastrini (2011), lo que surgió a la par de los medios comerciales fueron sistemas de medios estatales que se pusieron bajo la órbita de los gobiernos.

Tal situación no contribuyó a fomentar el prestigio de los servicios públicos de radiodifusión porque se usaron principalmente para difundir sus políticas y discursos. A este hecho hay que sumar que las dictaduras y golpes militares suscitados en América Latina provocaron que la desconfianza respecto al manejo de medios por parte del Estado fuera creciente. Así, los medios públicos en la región han sufrido una *orfandad* que se cubrió de modo indirecto a través de emisoras estatales con impronta gubernamental y con medios de carácter comunitario o alternativos, generalmente locales, y administrados por organizaciones de la sociedad civil (Becerra, 2015). Por ello, tanto en su conceptualización como en la práctica existen claroscuros.

¹ El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom), creado en

el gobierno de Rafael Correa, fue reformulado y renombrado en 2019 por el gobierno de Lenín Moreno.

De acuerdo con Antonio Pasquali (Safar y Pasquali, 2006) —comunicólogo y pionero en definir este tipo de medios en la región en los años sesenta—, un sistema radiotelevisivo de servicio público es aquel que cumple con los siguientes requisitos: no pertenece a grupos privados; es mayoritariamente financiado por el Estado, es decir, con dinero público; tiene autonomía e independencia política ante el Poder Ejecutivo y ante los poderes económicos; es no gubernamental; está bajo supervisión del Poder Legislativo o de una autoridad especial *supra partes*; ofrece servicios diversificados, complementarios y universales, y se impone a sí mismo elevados estándares cualitativos y de moral social.

Otra concepción señala que los medios públicos son la antítesis de los privados y, por tanto, funcionan bajo una lógica distinta. Así, su tarea es desmercantilizar la información para recuperar el espacio público de debate, la construcción de ciudadanía y de ejercicio de la democracia, de modo que los derechos a la comunicación predominen sobre las mercancías, la competencia y el *rating* (Tamayo, 2008).

A su vez, autores basados en las prácticas del modelo europeo que dieron origen a cadenas como la BBC, señalan como sus principios básicos: la universalidad (estar al alcance de todos), diversidad (intentar responder a los

diferentes intereses del público), independencia (autonomía editorial), diferenciación (distinguirse de otros medios), y rendición de cuentas (informar de su gestión y uso de recursos públicos).² Y añaden que pensar que medios públicos y difusores estatales o medios de gobierno son sinónimos es un error, una confusión que ha generado un uso y abuso del término (Béistegui, 2007; Banerjee y Seneviratne, 2006; Navarro y Villanueva, 2010).

Particularmente en Ecuador, los medios públicos constituyen un poder nuevo que no tiene límites conceptuales claros. Intentan competir con los medios privados, y no cuentan con las características universales planteadas debido a su cercanía con organismos del Estado (Punín y Rencoret, 2014). Para muestra, la Constitución vigente desde 2008, e impulsada durante el gobierno de Rafael Correa y su partido político (Alianza PAIS), insertó por primera vez el término medio público en su artículo 16, tras un reiterado discurso en torno a que la comunicación es un servicio público, aunque no hay allí una definición.

Es a partir de junio de 2013, con una Ley Orgánica de Comunicación (LOC) que se establece que los medios en el espectro radioeléctrico deben distribuirse así: 33% privados, 33% públicos y 34% comunitarios, y se esboza un retrato sucinto de cada una de estas

² Los medios públicos del modelo europeo surgieron como un monopolio estatal, de alcance nacional y sin fines de lucro. Para su financiamiento se generó un impuesto especial o canon. En el modelo estadounidense, que opera con licencias, se contempló

desde sus orígenes la posibilidad de vender espacios, aun si estuvieran dedicados a lo cultural y educativo; y ninguna ley obliga a mantenerlos (véase Toussaint, 2009).

categorías en sus artículos 78 al 87. Sobre los medios públicos, la LOC señala que son personas jurídicas de derecho público que se crean mediante decreto, ordenanza o resolución, según corresponda, que su estructura contará con un consejo editorial y un consejo ciudadano, y que se garantizará su autonomía editorial.

Si bien la norma indica que son parte de una entidad pública, su financiamiento no solo depende de ella. El artículo 81 refiere que obtendrán ingresos adicionales por venta de publicidad, la comercialización de productos comunicacionales, donaciones, patrocinios y cooperación, es decir, la naturaleza de su gestión y operación es mixto entre público y comercial. En términos breves, el fin que persiguen es producir y difundir contenidos que fomenten los derechos humanos, la igualdad de género y la interculturalidad; facilitar la libertad de opiniones y promover contenidos audiovisuales nacionales, educativos, culturales, de recreación y entretenimiento que contribuyan al buen vivir.³

Por otra parte, la LOC de 2013 introdujo la subcategoría ‘medios públicos de carácter oficial’, definidos como dependientes de las funciones del Estado y de Gobiernos Autónomos Descentralizados (municipios, gobiernos provinciales, entre otros), cuyo objetivo es difundir la posición oficial de la entidad que los creó (Art. 83). Estos se financian exclusivamente con presupuesto de esas dependencias y con la

venta de publicidad a instituciones del sector público; aunque en 2019 —con las reformas a la LOC en el gobierno de Moreno— este subtipo de medios fue eliminado de la legislación, como se verá más adelante.

Paralelamente, están los medios incautados, categoría que no se contempla en la LOC ni en ninguna normativa del país, pero que en la práctica existe desde 2008. Estos medios constituyen un híbrido: conservan su naturaleza jurídica de privados, pero sus acciones, bienes y línea editorial están bajo control del Estado.

En sí, estas líneas resumen que el denominador común entre el concepto ideal y el establecido en la legislación ecuatoriana es que los medios públicos, en su forma no pertenecen a privados y dependen mayoritariamente de fondos del Estado, lo cual involucra a distintos poderes e instituciones que reciben recursos públicos.⁴ Sin embargo, más allá de lo conceptual persisten ambigüedades en la conformación y gestión de estas empresas y, por ello, este estudio busca dotar de un inventario lo más realista posible con base en esta convergencia. No se analiza aquí si cada medio cumple con los objetivos de fondo, pues es parte de otra investigación sobre sus contenidos y/o programación.

³ Esta noción se refiere a la vida como centro de todas las acciones y está en la Constitución.

⁴ La Constitución actual establece cinco funciones del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y la Función de Transparencia y Control Social.

Metodología

El proceso de mapeo

Para desarrollar este estudio de carácter descriptivo se ha acometido una investigación basada en fuentes documentales y trabajo de campo intensivo. Se recurrió primero a los datos oficiales del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (antes Cordicom), entidad que nació en 2013 con la LOC, y que en 2015 comenzó a realizar anualmente el Registro Público de Medios (RPM). Hasta 2019 se habían publicado en total cinco RPM.

Este registro se realiza de manera electrónica y es consignada directamente por los medios de comunicación, los cuales —como se ha indicado antes— solo están obligados a inscribirse si quieren pautar publicidad con el Estado, lo que puede implicar omisiones. Por esta razón se buscó también información de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), que agrupa a los 221 municipios del país y tiene subsedes en 23 de las 24 provincias del Ecuador (excepto Galápagos). Estas subsedes suministraron a la oficina central de la AME en Quito un catastro de medios de comunicación municipales al cual se tuvo acceso.

Del cruce de fuentes se obtuvo una base de datos de 99 empresas y a partir de allí se realizó la validación en campo. Entre mediados de 2018 y de 2019 se visitaron 20 localidades que

concentran varios medios registrados como públicos para verificar su domicilio y situación, y se realizaron entrevistas presenciales a gerentes, administradores y periodistas. En los casos que no fue posible la validación *in situ*, se hicieron contactos telefónicos y vía correo electrónico. Además, se entrevistó a funcionarios del Consejo de Regulación y de la Empresa de Medios Públicos EP, creada en agosto de 2016, y que aglutina a varios medios que dependen directamente del Poder Ejecutivo, entre ellos Ecuador TV, el canal con mayor cobertura en el país.

Con estos insumos se sistematizó la información para elaborar el mapeo con las siguientes variables: tipo de medio (radio, televisión, impreso, digital), razón social (función o entidad de la que depende), categoría (incautado, público), cobertura (nacional, regional, provincial, local) y estatus (activo, inactivo). En general, el periodo de análisis de este artículo se centra en el gobierno de Rafael Correa (enero de 2007 a mayo de 2017) y parte del gobierno de Lenín Moreno (mayo de 2017 a diciembre de 2019), por el crecimiento exponencial que tuvieron estos medios según el RPM; aunque se hacen algunas referencias al panorama mediático previo.

Los cambios en la estructura mediática

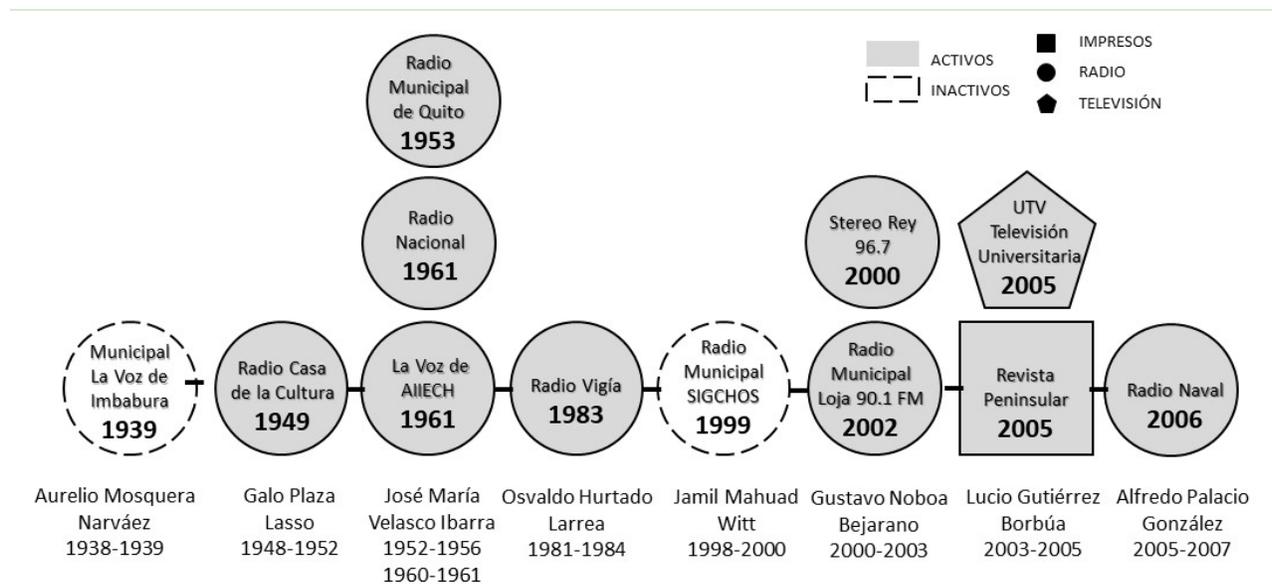
En la historia de Ecuador el auge de medios públicos tiene pocos años. El antecedente más conocido y documentado es el de Radio Nacional,

creada en 1961 durante la cuarta presidencia de José María Velasco Ibarra y cuando nació solo se emitía en amplitud modulada (AM). Era el único medio que dependía directamente del poder Ejecutivo, de ahí que mantuvo un funcionamiento muy ligado a los gobiernos de turno en sus casi 50 años de operación bajo ese nombre (De la Torre, 2013; Macaroff, 2010).

A su vez, un recuento cronológico con base en los datos obtenidos para este estudio (figura 1), da cuenta que entre 1939 y 2006 — antes del gobierno de Correa— había otras

estaciones de radios públicas, aunque administradas por ayuntamientos. Esto fue posible porque hasta 2008 existía una ley de telecomunicaciones que permitía el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico sin mayor especificación. Fue la normativa que entonces usaron los municipios para constituir radios locales (E. Luna, comunicación personal, febrero, 2019). Además de las radios, había una estación de televisión y un medio impreso. De estos 12 medios contabilizados hasta 2006, dos ya no operan en la actualidad.

Figura 1. Medios públicos por periodos presidenciales (1939-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Regulación y AME.

Aun así, los medios públicos siempre tuvieron una participación minoritaria frente al monopolio e influencia en la opinión pública ganadas por los privados o comerciales. El principal grupo económico que financió el desarrollo de la televisión desde la década de los cincuenta fue la

banca, asentada principalmente en Quito y Guayaquil, las capitales política y económica del país, respectivamente. Esta relación banca-medios fue duramente cuestionada por el manejo de la crisis socioeconómica y política que vivió el Ecuador tras la quiebra de la mitad de las

entidades financieras a finales de los noventa (Checa-Godoy, 2012), y que desembocó en el cambio de régimen monetario a la dolarización desde enero de 2000.⁵

Tras un contexto marcado por años de inestabilidad gubernamental, llegó al poder Rafael Correa, en enero de 2007,⁶ e inició un proceso que llamó de reestructuración y democratización del sistema de medios del país que, en los hechos, delineó una nueva estructura mediática gubernamental apostando a distintos frentes. En su primer año de gobierno se inauguró el canal Ecuador TV, cuya cobertura alcanza hoy 80% del territorio mediante señal abierta (canal 7 VHF) y servicio por cable.⁷ Este medio surgió al mismo tiempo en que se instaló la Asamblea Constituyente que elaboró la nueva carta política vigente desde 2008.

Luego, para restar poder a los monopolios de medios existentes, en esta nueva Constitución (Art. 312) se instituyó la prohibición de que entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de sus directorios y accionistas participen en el control de capital, la inversión o el patrimonio de medios de comunicación, y viceversa. Tal medida

provocó movimientos en la estructura empresarial y mediática, pues varios grupos económicos tuvieron que vender sus acciones y/o desvincularse de alguno de esos sectores (Checa-Godoy, 2012).

Por otra parte, en marzo de 2008 se refundó diario *El Telégrafo* como medio público. Este periódico, el más antiguo del Ecuador, nació en Guayaquil en 1884 como diario privado, pero en el gobierno de Correa pasó al Estado tras años de haber sido embargado a un exbanquero tras la crisis de finales de los años noventa.⁸ A su vez, en abril de 2008, surgió el periódico —primero digital y luego en su versión impresa— *El Ciudadano*, de corte oficialista; en agosto de 2008, empezó sus emisiones Radio Pública del Ecuador; en diciembre de 2009, se inauguró la agencia de noticias del Estado Andes, y, en 2010, se creó Radio Ciudadana (antes Radio Nacional) y comenzó a circular el diario *PP el Verdadero*, de corte popular.⁹

Para entonces, mediante decreto ejecutivo 193, ya se había constituido la empresa RTVEcuador como operadora del canal y la radio pública del país. Esta operación estuvo respaldada por el artículo 384 de la Constitución

⁵ Los grupos financieros vinculados a medios eran Filanbanco, Banco Pichincha, Banco del Austro, Banco del Progreso y Banco de Machala. Tenían televisoras, radios y revistas.

⁶ Entre 1996 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos, entre ellos una Junta indígena-militar, y dos presidentes que fueron destituidos tras una ola de protestas y huyeron del Ecuador para evitar juicios por corrupción (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad). El presidente Lucio Gutiérrez, que asumió el poder en 2003, también fue derrocado en abril de 2005.

⁷ Ecuador TV nace vía decreto 650, el 26 de septiembre de 2007, inspirado en Telesur, creado por el entonces presidente venezolano Hugo Chávez.

⁸ El Banco del Progreso quebró en 1999. La extinta Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) incautó, en marzo de 2002, los bienes de su expropietario, Fernando Aspiazu, entre los que estaba el 99.63% de las acciones de diario *El Telégrafo*. Hasta 2008 la propiedad del periódico estuvo en disputa entre la AGD y un accionista minoritario.

⁹ Este diario dejó de circular el 31 de agosto de 2013, por problemas financieros.

que establecía la facultad del Estado para formular la política pública de comunicación. Y es bajo este marco normativo que también se aprobó la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) el 14 de junio de 2013, que además contaba con aval popular.¹⁰

La LOC de 2013 instituyó dos organismos: el Cordicom y la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom), esta última con capacidad de sancionar a los medios con amonestaciones, la obligación de pedir disculpas públicamente, multas económicas y hasta suspensiones o cierres, lo que incrementó las fricciones entre gobierno y medios privados a lo largo del mandato correista (Macaroff, 2010; Checa y Barredo, 2016). Como se ha indicado antes, la LOC define qué son medios públicos, privados y comunitarios, pero no dice nada sobre los incautados.

El detonante de esta categoría de medios fue la quiebra de Filanbanco —la entidad bancaria más grande del país— en 2001, que desató otra crisis. Por este caso, en julio de 2008, y por orden de Correa, se realizó la mayor incautación de empresas vinculadas a sus expropietarios por deudas con el fisco, entre ellas varios medios: cuatro televisoras, dos de ellas de señal abierta (TC TV, el segundo canal con mayor audiencia del país, y Gamavisión), una editorial

que imprimía algunas revistas de limitada circulación, y tres radios de alcance nacional.¹¹

Desde entonces los canales TC TV, Gamavisión y Ecuador TV han compartido línea editorial, incluso transmitían al mismo tiempo mensajes del gobierno y entrevistas en vivo al expresidente Correa o a miembros de su equipo. Posteriormente, otras dos empresas pasaron a control del Estado: Editores e Impresores Edimpres S.A., que emitía el privado diario *Hoy* y fue liquidado de manera forzosa por la Superintendencia de Compañías, en agosto de 2014; y Movidad C.A., que, extrañamente, aparece en informes oficiales como un medio bajo control del Estado, pues en realidad es un terreno abandonado ubicado en el centro de Quito (M. Moncayo, comunicación personal, 1 de agosto, 2018).

En diciembre de 2015, mediante decreto 842, se crea la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), cuyo fin es planificar, coordinar, controlar y validar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio constituidas por la Función Ejecutiva.

Al año siguiente, en agosto de 2016, y vía decreto 1158, se decide la fusión por absorción de la empresa pública RTVEcuador (donde están Ecuador TV y Radio Pública, que cambió de

¹⁰ En mayo de 2011 vía referéndum se consultó a los ecuatorianos si estaban de acuerdo en que la Asamblea Nacional expida una Ley de Comunicación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y la prensa. El ‘Sí’ ganó con el 51,67 % de votos.

¹¹ En total el Estado se incautó 195 empresas del Grupo Isaías. Además de medios, había aseguradoras, un ingenio azucarero (Ecudos) y concesionarias de vehículos.

nombre a Pública FM) y diario *El Telégrafo*, con lo que nació Medios Públicos EP. A este conglomerado se sumaron la agencia Andes; las acciones de la editora Editogran¹² y diario *El Tiempo*, que era privado. Este periódico, fundado en 1955, fue comprado por el Estado en mayo de 2015, primero 49% de las acciones y el resto un año después.¹³

En total, según el RPM, al finalizar el gobierno de Correa existían 51 medios inscritos como públicos. Algunos dependientes de la función Ejecutiva, y que eran administrados por ministerios o secretarías de Estado, otros dependientes del poder Legislativo, y otros de los Gobiernos Autónomos (Municipios y Gobiernos Provinciales) y también de universidades. Los incautados bajo control del Estado no aparecen como públicos en este registro, pero sí como privados, con lo que sumarían más de 60 los medios bajo control del Estado.

Una vez que Lenín Moreno (del mismo partido político de Correa) asumió el poder el 24 de mayo de 2017, marcó distancia con el gobierno de su antecesor, al que incluso denominó un “Estado de propaganda” (Araujo, 2017). Así, anunció una revisión de la política comunicacional pública que incluía reformas a la LOC. Dichos cambios —al menos política y legislativamente— se concretaron en febrero de 2019, cuando esta ley fue reformada por la Asamblea en un 80% de su articulado.

La LOC 2019 establece que en el espectro radioeléctrico (radios y televisión) los medios públicos no pueden exceder 10% y los comunitarios 34%. Esto permite nuevamente la prevalencia privada en el sector de la comunicación, cuyo porcentaje mínimo puede ser de 56%. La LOC reformada también obliga al Estado a transferir acciones de medios privados que estén bajo su poder hasta febrero de 2020, lo cual no se ha concretado. Además, elimina la subcategoría ‘medios públicos de carácter oficial’, renombra el Cordicom y dispone la desaparición de la Supercom.¹⁴

En los hechos, aparentemente creció el número de medios públicos durante la administración de Moreno. Los registros del actual Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (antes Cordicom) dan cuenta que hasta agosto de 2019 había 82. Pero en dicho catastro no figuran los incautados y hay datos poco fiables por los supuestos que hemos señalado al inicio de este artículo.

Cabe señalar que, mediante decreto 227 de noviembre de 2017, se dispuso la transferencia irrevocable de la totalidad de acciones y bienes de siete empresas incautadas a favor de Medios Públicos EP. Estas son: TC TV, Gamavisión, Editorial Uminasa, Cablevisión, América Visión, Edimpres y Movidad (esta última —se dijo antes— es un terreno). Sin embargo, la primera

¹² Editogran, que imprimió durante cuatro años los diarios *El Telégrafo* y *PP El Verdadero*, y materiales para el Ministerio de Educación, ya había sido disuelta por decreto en 2015.

¹³ El costo total de esta transacción fue de 1,5 millones de dólares.

¹⁴ Este organismo dejó de existir el 31 de julio de 2019.

disposición general del decreto señala que estas compañías mantendrán su naturaleza jurídica y se considerarán medios de comunicación privados. Es decir, su situación continúa ambigua pese a que son parte del patrimonio de la empresa pública y el Estado sigue decidiendo sobre ellos.

También en abril de 2018, mediante decreto 354, se dispuso la transferencia a Medios Públicos EP de las acciones, activos y pasivos de la incautada Radiodifusora del Pacífico S.A. (Radio Super K-800, en Quito), Radio Bolívar S.A. (Super K-800, en Guayaquil), Organización Radial C.A. (Radio Carrusel), y Radio *La Prensa TV S.A.*

Resultados y discusión

El RPM más reciente del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, con corte a agosto de 2019, da cuenta de un total de 1,189 medios de comunicación de distintas categorías (privados, públicos y comunitarios) en Ecuador, distribuidos así: 86 canales de televisión, 94 empresas de video y audio por suscripción (televisión por cable), 647 estaciones de radio, 316 medios impresos (periódicos y revistas) y 44 medios en Internet (digitales).

Concretamente, los medios públicos representan 6.8% del total (constan 82), y de estos apenas dos tienen cobertura nacional: Ecuador TV y Pública FM (antes Radio Pública). Los demás son de alcance regional, provincial y mayoritariamente local por ser de municipios. Sin embargo, tras el cruce con los datos de la AME y la validación en campo se confirmó el supuesto planteado que el inventario oficial está incompleto y tiene inconsistencias.

Para facilitar el análisis se organizaron los medios según la función o dependencia a la que pertenecen y según el tipo (tabla 1). Los datos en bruto arrojaron 99 medios —incluyendo los incautados— y los hallazgos se resumen a continuación.

En primer lugar, del total de medios de la lista se detectaron 24 registrados erróneamente como públicos, principalmente impresos y estaciones de radio. En algunos casos se trata de empresas privadas claramente identificables por la razón social que declaran: hay cámaras empresariales, sociedades anónimas, universidades autofinanciadas y personas naturales; y en otros casos, tales empresas deberían constar como comunitarias porque pertenecen a fundaciones, agrupaciones y confederaciones religiosas (Radio Católica, Radio Familia 96.9 FM, Radio La Voz de AIIECH y Matovelle FM), si se toma como base lo que dispone la LOC.

Tabla 1.*Mapa de medios públicos y/o bajo control del Estado, a diciembre de 2019*

Función o dependencia	Radio	Televisión	Impreso	Digital
F. Ejecutiva	-Pública FM ♦ -Cultura FM 100.9 -Ciudadana > -Radio Vigía -Radio Naval -Casa de la Cultura 940 AM	-Ecuador TV ♦ -El Ciudadano TV + -Educa TV	-El Telégrafo ♦ -El Tiempo ♦	-Agencia de Noticias Andes ♦+
F. Legislativa	-Radio Asamblea Nacional	-TV Legislativa		
Gobierno Municipal	-Guabo 106.7 FM -R. Latacunga FM -La Voz del Colambo -La Fábrica FM + -Municipal de Saraguro -Excelencia (La Maná) -Chaguarpamba FM -R. P. de Guamote -Pucará -Paraiso Insular -Yasuni FM -Jubones -Guayacán -Voz de Imbabura + -R. Municipal (Quito) -R. Ciudad (Cuenca) - Sigchos + - Cotacachi -Cañaverl 96.5 FM -Municipal de Loja 90.1 FM -R. Municipal Cañaverl -Sistema Radial Pastaza + -Distrito FM 102.9 - Ecos de Rumiñahui	-Canal Sur TV Municipal -Puerto López -Canal 3 + -La Fábrica TV + -Guaranda TV -Yasuni TV	-El Tumbaqueño	-TV Radio Online Municipal +
Gobierno Provincial	-R. Cultural Identidad -R. Cotopaxi + -R. Pichincha Universal	-ALLY TV canal 34		
Universidad Pública	-R. Universidad de Bolívar -R. Politécnica de Manabí -R. UTMACH -R. Primicias de la Cultura -R. Universitaria (Imbabura)	-UTV La Televisión Universitaria		
Bajo control del Estado/ Incautados	-Super K-800 Quito ♦ -Super K-800 Guayaquil ♦ -Radio Carrusel ♦+ -Radio La Prensa TV ♦ -Radio El Telégrafo ♦+	-TC TV ♦ -Gamavisión ♦ -CNPlus ♦+ -Cabledeportes ♦+ -América Visión ♦+	-Editorial Uminasa (revistas La Otra La Onda, El Agro, Valles, Costa, Samborondón) ♦+ -Edimpres (diario Hoy) ♦+	
Otros registrados por error como públicos	-Católica Nacional FM > -El Pichinchano + -Stereo Rey 96.7 -Matovelle FM -Voz de AIECH > -Familia 96.9 FM	-TV Cisne -UCSG Televisión	-Justiciero Peninsular + -El Popular -Revista Celca -Revista Ohwell Game -Horizonte + -El Oficial + -El Pichinchano + -Informador Deportivo + -Ahora Ecuador+ -Cruda Verdad -Captur News + - Peninsular +	-Señal Positiva TV -Radio Equinoccio

♦ Es parte de Medios Públicos EP

+ Medio Inactivo

> Se repite

Fuente: Elaboración propia, con datos del RPM, AME y trabajo de campo.

Ejecutivos y periodistas han admitido en las entrevistas realizadas que se registraron de esta manera porque desconocían la diferencia entre medio público, privado y comunitario. Otros han señalado que se inscribieron así porque la comunicación es un servicio público. Incluso, hay quienes mencionaron que por recibir publicidad de ciertas dependencias de gobierno encajan como tales, y quienes creen que registrarse expresamente en esta categoría les facilita obtener pautas o concursar en procesos de contratación pública.

Lo cierto es que la definición de medio público —que según la LOC tiene como punto de partida ser creado por una entidad dependiente de fondos del Estado— no es del todo clara o no está suficientemente socializada entre quienes ejercen la comunicación y quienes administran empresas o pequeños negocios de este tipo.

También en cuanto a su operación y financiamiento hay confusión. Por ejemplo, el canal público del municipio de Puerto López (Manabí) —que ya no opera— transmitía su señal exclusivamente por cable y cobraba a los suscriptores como una empresa de televisión pagada, lo cual desvirtúa el concepto ideal de público: no comerciales, de señal abierta y sin coste para el consumidor o beneficiario (Tamayo, 2008). Además, su situación contradice la LOC, que señala la posibilidad de obtener recursos adicionales de publicidad o donaciones, pero no un cobro a los usuarios.

Un segundo hallazgo de este mapeo es el múltiple registro. Hay medios públicos que

aparecen repetidos en el catastro, como ocurre con radio Ciudadana, la cual depende de la Secretaría Nacional de Comunicación y figura cuatro veces con diales en distintas ciudades, pero un mismo domicilio legal. Lo mismo ocurre con otras estaciones bajo el mismo nombre y la misma razón social que tienen concesiones en Amplitud Modulada (AM) y Frecuencia Modulada (FM). Este aspecto tiene sustento en el reglamento para el registro de medios dispuesto por el Consejo de Regulación en 2014, que obliga a precisar si el medio ofrece servicios en distintas frecuencias. En todo caso, no es un error en lo legal, aunque en la práctica abulta el conteo.

Otro tema es la no verificación del estatus de los medios. Dentro de las 15 empresas de comunicación que figuran como dependientes de la Función Ejecutiva, hay dos que están inactivas: El Ciudadano TV, manejado por la Secretaría de Comunicación, y la Agencia de Noticias Andes, que es parte de Medios Públicos EP. Ambos eran medios oficialistas de la década de Correa y fueron cerrados en 2018 por disposición del gobierno de Moreno.

De los 31 medios pertenecientes a municipios, hay siete inactivos: cuatro radios, dos canales de televisión y un medio digital; mientras que, en el grupo de medios de gobiernos provinciales, una radio ya no opera. Es decir, pese a que no funcionan —algunos hace más de un año de realizar el catastro, según se constató en campo— la información no se depura.

Así, el problema no solo está en la discrecionalidad con que se produce el registro

anual, sino también en que el Consejo de Regulación hace pública esta base de datos sin una validación adecuada. Incluso entre los medios mal registrados como públicos hay nueve inactivos. Aun si se hubieran inscrito como privados, no se comprueba que están fuera del aire o de circulación. Es decir, ese registro se puede prestar para que una persona natural declare tener un medio de comunicación — aunque esté inactivo—, pague publicidad con el Estado o reciba fondos públicos, pero nunca preste el servicio como tal.

Por otra parte, fue relevante incluir los medios incautados por el impacto que su manejo tiene en la opinión pública y en las arcas fiscales, dado que sus acciones, activos y pasivos están a cargo de Medios Públicos EP. En total, se contabilizaron 17 medios bajo esta categoría y de este grupo 12 están inactivos, en su mayoría por problemas financieros, pues “por el uso propagandístico que se les dio muchos quebraron y otros están en proceso de disolución” (M. Moncayo, comunicación personal, 1 de agosto, 2018).

Hay que considerar que mantener el aparato mediático implica egresos importantes para el Estado. Para varios que dependen de la función Ejecutiva (Pública FM, Ecuador TV, *El Telégrafo* y *El Tiempo*) el presupuesto destinado en 2018 fue de unos 80 millones de dólares, más otros 24 millones de dólares por concepto de sueldos y obligaciones patronales (de unos 1,600 empleados en conjunto), afirmó la entonces gerente de Medios Públicos EP, Martha

Moncayo. Faltaría contabilizar cuánto se destina a las empresas de comunicación sostenidas por la función legislativa, los municipios, gobiernos provinciales y universidades públicas.

En concreto, a diciembre de 2019 y con la depuración realizada, el número de medios, entre públicos y privados-incautados, suman 75 (se respetó la cifra de repetidos por tener distintas frecuencias declaradas por ley), y de ellos prácticamente 22 están inactivos. La distribución del inventario de medios que dependen del Estado y están activos queda así:

- 40 estaciones de radio.
- Ocho canales de televisión.
- Tres medios impresos (periódicos).
- Dos medios digitales.

En total son 53 medios operativos y no el centenar que suman los datos oficiales. Las radios son mayoría, pero apenas una tiene cobertura nacional. Nótese también que los medios registrados como digitales son escasos, aunque en su operación buena parte de las televisoras, radios y periódicos también brindan información y contenidos por internet, pero no se registran bajo ese tipo.

Otra disyuntiva en torno al funcionamiento de estos medios es si cumplen con el artículo 82 de la LOC en torno a tener un Consejo Ciudadano ajeno a su estructura editorial como órgano de asesoría y consulta encargado de evaluar y monitorear los contenidos. La revisión constató que salvo escasas excepciones, esto no se aplica. Radio Pichincha Universal tiene un consejo de cinco integrantes que se renueva cada

año; mientras que los medios públicos del Ejecutivo (Ecuador TV, Radio Pública y Andes) tuvieron un consejo integrado por siete miembros desde octubre de 2016, con duración en funciones de dos años. Después de 2018 no volvió a hacerse otra convocatoria pública.

Conclusiones

El auge de la plataforma mediática del Estado a partir de 2007 muestra que las empresas de comunicación impulsadas desde el poder Ejecutivo se crearon principalmente para una coyuntura política particular del Ecuador y la región. Aunque no es el punto central de este artículo, es importante señalar que la intencionalidad de estos medios giró en torno a construir una maquinaria propagandística de amplio alcance para reconfigurar la opinión pública. Este panorama no solo generó una marcada polarización mediática y política, como han documentado otros trabajos (Albán, 2016; Checa y Barredo, 2016; Gehrke et al., 2016), sino que además pudo ser clave para que Rafael Correa ganara las once elecciones (generales, seccionales, consultas y referéndums) a las que los ecuatorianos fueron convocados entre 2007 y 2017.

Como se pudo observar en este trabajo, mediante la LOC de 2013 se generó un esquema que respaldó el auge de medios públicos en distintos espacios, si bien como un intento de

contrapeso al monopolio privado bastante desgastado en su credibilidad, y con el propósito de reequilibrar la presencia del Estado, del mercado y de las organizaciones de la sociedad civil, con reglas que quedaron poco claras en la práctica tanto para antiguos como para nuevos actores de la comunicación.

La experiencia de un Estado que administre nacientes medios públicos y también longevos medios privados-incautados constituye un caso casi inédito en América Latina. Este laberinto legal que lleva más de una década se convirtió en *un banquete mediático* que en su momento favoreció al gobierno, porque dichas empresas “estaban para *hacer* noticias desde el Estado y no simplemente para *ser* noticia como Estado” (Ramos, 2010, p. 216).

La realidad es que hoy varios medios en manos del poder político están inactivos o enfrentan graves problemas de liquidez, y que el fracaso de este modelo de reestructuración mediática ha sido admitido por el gobierno de Lenín Moreno, quien, en enero de 2019, a través del decreto 135, exigió reducir como mínimo un 10% su nómina. Esto hace prever que a mediano plazo sean cerrados los impresos *El Telégrafo* y *El Tiempo*, que mayores gastos generan y son poco rentables dentro del conglomerado de Medios Públicos EP.

Los medios privados-incautados que siguen activos, pero no han logrado ser vendidos también tambalean hace algunos años. Por ejemplo, está el canal Gamavisión, cuya razón social Compañía de Televisión del Pacífico

Teledós S.A., aparece en los registros del Consejo de Regulación de 2019 en proceso de liquidación, al igual que ciertas radios que, según la revisión de campo, solo sirven de bodega o están físicamente desmanteladas.

En cuanto a las incongruencias en el Registro Público de Medios, sería recomendable que a nivel de normativa se exigiera la inscripción de todos los medios, independientemente de si quieren o no pautar con el Estado, para contar con un mapa completo y más realista, y que, a su vez, el Consejo de Regulación mejore sus instrumentos de validación dado que emite certificados para cada medio inscrito. No obstante, las reformas a la LOC —que rigen desde febrero de 2019— mantienen el principio

de que el registro sea discrecional y no obligatorio, lo cual puede seguir afectando los resultados de próximos catastros si no se corrigen los procedimientos de revisión que aquí hemos detectado.

En octubre de 2017 hubo una propuesta del gobierno del presidente Moreno de tramitar una Ley Orgánica de Medios Públicos, que hasta la redacción de este artículo no se ha llevado a cabo. Esta legislación, y su respectivo reglamento, a criterio de periodistas, ejecutivos de medios y funcionarios entrevistados podría ser útil para clarificar aspectos sobre la conformación, estructura, operación y objetivos de estas empresas.

Referencias bibliográficas

- Albán, M. E. (2016). La calidad de la información y el debate por la "verdad" en medios públicos y privados en Ecuador. *Revista IURIS*, 1(15), 73-101.
- Araujo, D. (2017, 31 de octubre). Estado de propaganda: nunca más. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/opinion/estadodepropagandanuncamas-opinion-columna-columnista-diegoaraujosanchez.html>
- Badillo, Á., Mastrini, G., y Marengi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad*, (24), 95-126.
- Banerjee, I., y Seneviratne, K. (2006). *Radiotelevisión de servicio público: Un manual de mejores prácticas*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584_spa .
- Becerra, M. (2015, 25 de febrero). Medios públicos. El desafío de superar la orfandad. *QUIPU-Políticas y tecnologías de la Comunicación*. <https://martinbecerra.wordpress.com/2015/02/25/medios-publicos-el-desafio-de-superar-la-orfandad/>
- Becerra, M., y Waisbord, S. (2015). *Principios y "buenas prácticas" para los medios públicos en América Latina*. UNESCO.

- Béistegui, D. (2007). Entre medios públicos y medios de los poderes del Estado. En E. Villanueva, (coord.) *Derecho de la Información: culturas y sistemas jurídicos comparados* (pp. 225-227). IJ-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/18.pdf>
- Checa, F., y Barredo, D. (2016). Ley de comunicación, medios públicos y libertad de expresión en Ecuador: una mirada desde los periodistas. *ALAIC Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, (13), 36-47.
- Checa-Godoy, A. (2012). La banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador. *Revista Latina de Comunicación Social*, (67), 125-147. http://www.ull.es/publicaciones/latina/067/art/950_Sevilla/06_Che-ca.html
- Coronel, G. (2015). Estado de diarios, revistas y medios digitales de Ecuador. *Revista Pauta Geral-Estudos em Jornalismo*, (2), 51-72.
- De la Torre, H. (2013). Historia de un medio público: caso Radio Nacional del Ecuador [Tesis doctoral]. Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Gehrke, M., Lizarazo, N., Noboa, P., Olmos, D., y Pieper, O. (2016). *Panorama de los medios en Ecuador: sistema informativo y actores implicados*. DW Academie. <https://www.dw.com/downloads/30336831/panorama-de-los-medios-en-ecuador-pdf.pdf>
- Jordán, R., y Panchana, A. (2010). Los medios de comunicación en Ecuador. *The Handbook of Spanish Language Media*. Routledge. <https://rodrigojordan.files.wordpress.com/2010/05/los-mcs-en-ecuador.pdf>
- Ley Orgánica de Comunicación. (2013, 25 de junio). *Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador*.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación. (2019, 20 de febrero). *Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador*.
- Macaroff, A. (2010, marzo). ¿Es posible democratizar la comunicación? Debates sobre los medios públicos y privados en Ecuador. *Ágora*. https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1269834506.trabajo_follariv1.pdf
- Mastrini, G. (2011). Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina. *Portal de la Comunicación InCom-UAB*, 1-7. http://www.portalcomunicacio.es/uploads/pdf/65_esp.pdf
- Navarro, F., y Villanueva, E. (2010). *Medios de servicio público y transparencia: análisis de su desempeño*. Intiyan, Ediciones Ciespal.
- Ortega, P. (2010). Televisión pública en América Latina. Los valores del mercado y las políticas del Estado. *Infoamérica ICR*, (21), 205-213.

- Punín, M. I., y Rencoret, N. (2014, septiembre-diciembre). Cambios en el mapa mediático del Ecuador: los medios públicos que tenemos y los medios que queremos. *Telos*, 16(3), 434-446. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99332014006>
- Ramos, H. (2010). Medios públicos y poder político en la era de Rafael Correa. En *La palabra rota: Seis investigaciones sobre el periodismo ecuatoriano* (pp. 209-216). Fundamedios.
- Safar, E., y Pasqualí, A. (2006). La radiotelevisión pública en Venezuela. En I. Banerjee y K. Seneviratne (Eds.), *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas* (pp. 73-95). UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584_spa
- Tamayo, E. (2008, 12 de diciembre). Ecuador: medios públicos en etapa de construcción. *ALAI*. <https://www.alainet.org/es/active/28015>
- Toussaint, F. (2009). Historia y políticas de televisión pública. El caso mexicano. *Redes.com*, (5), 217-242.
- UNESCO. (2011). *Análisis del desarrollo mediático en Ecuador-2011*. Editorial Casa Unesco.