

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

Chela, Mirian

Ecuador

 mirianchela@yahoo.com

ORCID ID: [0000-0001-6147-6481](https://orcid.org/0000-0001-6147-6481)

Aprobado para publicación:

28 octubre 2021

Resumen

La presente investigación analiza el proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, durante el período 2013-2019, e identifica los resultados obtenidos y los posibles factores que explican dichos resultados. Para ello, el estudio se fundamenta en un modelo de análisis basado en las propuestas de Winter (2014) y Sabatier y Mazmanian (1981) y recurre a la revisión documental y entrevistas 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.

Resumo

Esta pesquisa analisa o processo de implementação da política de comunicação para os meios de comunicação comunitários no Equador, durante o período 2013-2019, e identifica os resultados obtidos e os possíveis fatores que explicam esses resultados. Para tanto, o estudo baseia-se em um modelo de análise baseado nas propostas de Winter (2014) e Sabatier e Mazmanian (1981) e utiliza revisão documental e entrevistas para a coleta de dados. a política.

Palavras-chave

Políticas públicas; implementação; meios de comunicação; mídia comunitária; Equador.

Abstract

This research analyzes the process of implementation of the communication policy for community media in Ecuador, during the period 2013-2019, and identifies the results obtained and the possible factors that explain these results. To do this, the study is based on an analysis model based on the proposals of Winter (2014) and Sabatier and Mazmanian (1981) and uses documentary review and interviews to collect data. The research concludes that the results of the implementation of the communication policy for community media were scarce, mainly due to political and technical factors inherent to the implementation phase but also to the formulation and design phases and the context of the politics.

Keywords

Public policies; implementation; media; community media; Ecuador.

Introducción

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.

En el caso ecuatoriano, el gobierno del expresidente 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 (LOC) 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, junto a los medios públicos y privados, y la ley de comunicación definió estrategias específicas para promover su creación y fortalecimiento.

Hasta ese momento, la legislación existente en comunicación había ignorado a los medios comunitarios o en el mejor de los casos los reconoció de manera parcial e imponiéndoles limitaciones para el desarrollo de su actividad.

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 ecuatoriano sino únicamente a los medios comerciales privados y los de servicio público (Art. 6). 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 (Art. 8), 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 (Art. 17). 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 país (Art. 6).

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 (Art. 8). No obstante, 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 la Constitución de 2008.

Tras el reconocimiento de los medios comunitarios en la Carta Magna, la Ley Orgánica de Comunicación de 2013 ratificó tal reconocimiento y los definió como aquellos que no tienen fines de lucro, su rentabilidad es social y cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Además, la misma norma estableció tres estrategias para promover su creación y fortalecimiento: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias.

La entrada en vigor de la LOC, 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 ley; sin embargo, la formulación de una política pública o la promulgación de una ley no garantizan su implementación y mucho menos el logro de sus objetivos.

Precisamente, experiencias similares sobre leyes de comunicación en la región no lograron los resultados esperados. En Uruguay la Ley 18.232 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007 ha tenido un “cumplimiento incompleto, lento o defectuoso” (Kaplún, 2015: 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: 104). Otro ejemplo es Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 aprobada en 2009 logró ciertos avances para los medios privados sin fines de lucro, que incluye a los medios comunitarios, pero lo realizado fue limitado (Marino et al., 2015: 7) y no pudo frenar el escenario de “sospecha y persecución” (Segura y Linares, 2017: 57) que se instaló para el sector comunitario en el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

En este sentido y a la luz de las experiencias mencionadas, resulta pertinente analizar si la implementación de la Ley Orgánica de Comunicación promulgada en 2013 por el gobierno ecuatoriano alcanzó o no los resultados propuestos para el sector comunitario y qué factores fueron determinantes para dichos resultados.

2. Propuesta teórica

Desde el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1973) en la que evidencian la importancia de la ejecución de una política para el logro de los objetivos, muchos investigadores han propuesto diferentes modelos para analizar el proceso de implementación, los cuales son agrupados principalmente en tres enfoques: *top-down*, *bottom-up* y mixto.

El enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo centra su atención en el rol de los tomadores de decisión y sus ideas fundamentales son la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo, y la búsqueda del principio de eficiencia (Meny y Thoenig, 1992: 159). Representantes de este enfoque señalan que el proceso de implementación puede ser afectado por 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); y, la tratabilidad del problema, la capacidad estructuradora de la ley y las variables externas (Sabatier y Mazmanian, 1981).

El enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba orienta su mirada en 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. El énfasis de las propuestas de algunos de sus representantes está en la acción de los burócratas de calle (Lipsky, 1971); el contexto institucional (Berman, 1978) y los modelos organizacionales (Elmore, 1981) como factores determinantes de la ejecución de la política.

Finalmente, el enfoque mixto o híbrido 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 coaliciones promotoras de intereses (Sabatier, 1986); el modelo comunicativo (Goggin, 1986); el grado de ambigüedad y nivel de conflicto (Matland, 1995); y, el modelo de implementación integrada (Winter, 2014), son las propuestas investigativas de algunos de sus representantes.

Conforme al propósito analítico del presente trabajo, se eligió dos modelos para fundamentar la investigación, uno corresponde al enfoque mixto y el otro al enfoque *top-down*, identificándose en ellos variables comunes y/o que se consideran pertinentes y relevantes. El modelo de implementación integrado de Winter (2014) 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 de la política 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 (1981). El aporte de este modelo para nuestra investigación es 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.

Fundamentado en los modelos de Winter (2014) y Sabatier y Mazmanian (1981), nuestra propuesta analítica contempla cuatro grupos de variables:

- Primero, la variable dependiente son los *resultados de la política*, 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 son valorados en función del cumplimiento o no de los objetivos establecidos para los medios comunitarios en la LOC, mismos que corresponden a las tres estrategias que define la ley para este sector: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias.
- Segundo, el grupo de variables independientes que corresponde a la *formulación y diseño de la política* tomará en cuenta el conflicto entre los actores, los objetivos, la teoría causal y las entidades responsables como los elementos fundamentales a ser analizados, considerando que los problemas de la implementación pueden encontrarse en el proceso de formulación y diseño de la política (Winter, 2014: 282) o que una ley que incluya en su texto determinados elementos puede incrementar la posibilidad de alcanzar los objetivos de la misma (Sabatier, 1981).
- Tercero, las variables independientes del *proceso de implementación* corresponden al comportamiento que muestran los encargados de ejecutar la política y sus destinatarios, es decir, este conjunto de variables involucra las acciones de las instituciones, las autoridades, los funcionarios responsables y el grupo objetivo.
- 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 centra básicamente en las condiciones políticas.

A partir de lo señalado, se analiza la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador durante el período 2013-2019, con base en los principales planteamientos de los modelos elegidos: la integralidad del proceso de implementación de Winter (2014) y el énfasis en la capacidad de la ley para influir en la ejecución de la política de Sabatier y Mazmanian (1981).

3. Metodología

El estudio tiene un alcance descriptivo y explicativo a la vez, pues busca en primera instancia caracterizar el proceso de implementación de la política para medios comunitarios en Ecuador, como paso fundamental para identificar los resultados alcanzados con su implementación y determinar los posibles factores que influyeron para que se produzcan estos resultados.

Para tal efecto, se realiza 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:

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

Opciones de financiamiento:

- 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.
- Fondos concursables generados por entidades públicas para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios.
- Inversión en publicidad privada de al menos el 10% en medios de comunicación de cobertura local o regional.

Distribución equitativa de frecuencias:

- La asignación de las frecuencias todavía disponibles (Concurso de Frecuencias);
- La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente o por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas.
- La conversión de medios privados y públicos a medios comunitarios.

Se estudia el periodo 2013-2019, considerando que nuestro instrumento de política pública analizado es 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.

La recolección de datos se realiza a mediante la investigación documental y la entrevista semiestructurada. La investigación documental comprendió la revisión de leyes, planes, reglamentos, resoluciones, informes y otros, que fueron obtenidos principalmente en el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel); mientras que las entrevistas se realizaron a los actores vinculados con la implementación de la política y/o con los medios comunitarios. En total fueron nueve entrevistados: cuatro ex funcionarios del Cordicom; un ex funcionario de la Arcotel; un ex representante de la Coordinadora

de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (Corape); y, tres representantes de medios comunitarios.

4. Análisis y resultados

4.1. Condiciones iniciales y diseño de la política

El análisis de las etapas de formulación y diseño de la política permitió identificar algunos elementos que convivieron y condicionaron la implementación de la política para medios comunitarios: contexto conflictivo, el diseño de la ley y la institucionalidad.

a) Contexto conflictivo. - Antes y durante la implementación de la política existió un contexto conflictivo entre el gobierno y los grandes medios de comunicación privados. Acciones del gobierno como grabar con el 12% de IVA a la importación del papel periódico, las constantes réplicas y pedidos de rectificaciones por parte de la Secretaría de Comunicación a los medios, las demandas contra periodistas, un espacio en el Enlace Ciudadano del presidente Correa para rebatir a los medios, entre otros, generaron críticas y duras reacciones de los grandes medios de comunicación privados y organismos nacionales (Aedep) e internacionales (SIP) vinculados con este sector.

La oposición al gobierno por parte los principales medios de comunicación del país, tuvo su mayor expresión en el boicot a la ley comunicación que llevó adelante este sector y sus defensores en la Asamblea Nacional, lo que hizo necesaria la realización de un Referéndum y Consulta Popular en mayo de 2011, en la que se preguntó a los ecuatorianos sobre la necesidad de aprobar una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación para el sector. Los ecuatorianos votaron a favor obteniendo el SÍ el 51,67% de los votos y el NO el 48,32%. La Ley Orgánica de Comunicación fue aprobada en la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2013 con 108¹ de 137 votos a favor y que correspondían a los asambleístas del partido de gobierno, entrando en vigor el 25 de ese mismo mes y año.

b) Diseño de la ley.- 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

1 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.

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 (1981) 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. 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.

c) Institucionalidad.- 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.

Adicionalmente, tanto en el Cordicom como en la autoridad de telecomunicaciones (Arcotel) existió un cambio constante de autoridades. Entre 2013-2019 el Cordicom tuvo cinco presidentes, mientras que entre el 2015-2019 Arcotel tuvo seis directores ejecutivos, lo que ocasionó cambios, redireccionamientos y retrasos en el trabajo de las instituciones. Asimismo, una dificultad con la que convivió la implementación de la política para medios comunitarios fue no contar con una instancia encargada de su ejecución, pues la Dirección de Contacto Ciudadano del Cordicom, instancia que hasta junio de 2015 se encargaba de las acciones afirmativa, fue eliminada del Estatuto Orgánico del Cordicom², sin trasladarse esta competencia a ninguna otra instancia.

² El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cordicom tuvo cuatro versiones en el período de análisis: diciembre de 2013 a junio de 2015; junio de 2015 a marzo de 2017 (reforma); marzo de 2017 a julio de 2017 (reforma); julio de 2017 a diciembre de 2020 (reforma). La segunda versión fue la que más cambios tuvo, tanto en el número de direcciones como en las atribuciones, responsabilidades y productos. La tercera y cuarta versión implicaron pocas modificaciones y únicamente en lo concerniente a los productos.

4.2. Implementación de la política: acciones, resultados y posibles razones

El análisis de la implementación de cada una de las tres estrategias establecidas por la LOC para los medios comunitarios permitió poner en relación las acciones realizadas, los resultados obtenidos y las posibles razones que generaron esos resultados.

a) Acciones Afirmativas. Esta estrategia para los medios comunitarios contempla los créditos preferentes, la exención de impuestos para importación de equipos y las capacitaciones para el sector comunitario.

Sobre el *crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos*, las acciones realizadas por el Cordicom comprenden básicamente algunas reuniones, oficios e informes, pero nada significativo que hubiera permitido avanzar en esta estrategia. Se identificaron algunos productos financieros de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips) destinados a los actores de la economía popular y solidaria; el producto Crédito Directo – Activo Fijo para el cambio del sistema analógico al sistema digital de los operadores de TV por parte de la Corporación Financiera Nacional (CFN); y, los créditos para las asociaciones no financieras de la economía popular y solidaria que se dediquen a actividades de producción, comerciales o de servicios de BanEcuador (Cordicom, 2017, pp. 3-5). Todas estas acciones no fueron construidas de manera específica para los medios comunitarios por lo que estos actores no accedieron a ellos y sus resultados fueron inexistentes.

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 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; sin embargo, poco o nada se concretó de la exención de impuestos para los medios comunitarios.

En lo referente 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”, cuyos resultados sirvieron para definir un plan de profesionalización para los trabajadores de la comunicación, el cual tiene cinco estrategias (escolaridad inconclusa, certificación de competencias laborales, titulación en carreras tecnológicas, titulación en carreras de grado y posgrado y formación continua) que si bien no son específicamente para los medios comunitarios, dos de ellos permitieron ejecutar acciones dirigidos a este sector.

En el marco de la certificación de competencias laborales el Cordicom trabajó en conjunto con la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional (Setec), revisando y actualizando perfiles y puestos de trabajo, siendo dos de los perfiles actualizados el de programador de contenidos para medios comunitarios y productor-realizador de contenidos para medios comunitarios. Asimismo, en el ámbito de la titulación de nivel superior - tercer y cuarto nivel, el Cordicom

suscribió un convenio con la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) producto del cual 12 trabajadores de los medios comunitarios accedieron a becas de estudios de tercer nivel; y, apoyó la aprobación de 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.

De manera general, los resultados en la estrategia de acciones afirmativas para los medios comunitarios fueron mínimos debido principalmente a que el Cordicom no contaba con una instancia responsable de impulsar estas acciones y tampoco expidió un reglamento que norme su implementación. Asimismo, existió desconocimiento de las entidades públicas del sistema financiero y de comercio exterior sobre la LOC, los medios comunitarios y de su responsabilidad de hacer efectivos algunas acciones en beneficio del sector de la comunicación comunitaria.

b) Financiamiento.- Sobre los *contratos preferentes* y los *fondos concursables* no existe evidencia que algún medio comunitario haya accedido a este beneficio; y, en cuanto a la *distribución del 10% de la publicidad privada* entre los medios regionales y locales, la Dirección de Investigación y Análisis del Cordicom realizó un estudio donde se proponía la manera cómo hacer esta distribución pero nunca fue aprobada por las autoridades de la institución, por lo que el Cordicom nunca emitió el Reglamento para normar la distribución del 10% del presupuesto de los anunciantes privados. Lo más destacado en esta estrategia fue la inclusión del servicio publicitario de las radios comunitarias en el Catálogo Dinámico Inclusivo del Servicio de Contratación Pública (Sercop), que permitió que 25 radios comunitarias ofrezcan 16 diferentes servicios de cuñas publicitarias entre el 2016 y 2019.

Los resultados y avances en la implementación de las opciones de financiamiento definidas por la LOC para los medios comunitarios fueron mínimas o incluso nulas. Las razones de estos resultados giran en torno al desconocimiento de la ley de comunicación por parte de las instituciones públicas para la contratación preferente y los fondos concursales y la falta de interés y voluntad política de las autoridades del Cordicom en el caso del reglamento del 10% de la publicidad privada.

c) Distribución equitativa de frecuencias. La puesta en práctica de la estrategia para alcanzar la distribución equitativa de frecuencias de 33% para los medios privados, 33% para los públicos y 34% para los comunitarios, se fundamentó en la reversión de frecuencias, la conversión a medios comunitarios y el concurso de frecuencias.

Sobre la *reversión frecuencias*, desde el 2014 la autoridad de telecomunicaciones inició procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias que presentaban irregularidades en sus concesiones, impago de tarifas, arrendamientos o transferencias de frecuencias, entre otros, siendo los resultados obtenidos 229 procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico iniciados, de los cuales 16 finalizaron con la terminación de dichos contratos, y corresponden a: Enlace Cadena Cristiana de Televisión y Ecotel, y las radios Antena Tres, General Don Eloy Alfaro Delgado, Stereo Alegría, Los 40 principales de Imbabura, Carica FM, Otavalo, Centro Radiofónico de Imbabura,

Antena Tres, Unión, Radio Santiago, Radio Poder³, Chasquis del Norte, Radio Net AM y Radio 101.9 FM.

En cuanto a la *conversión a medios comunitarios*, tanto el Cordicom como la autoridad de telecomunicaciones emitieron las respectivas resoluciones para viabilizar la conversión de medios identificados como privados o públicos a medios comunitarios. En total 14 medios pasaron a ser comunitarios.

Tabla 1. Medios privados y públicos que se convirtieron en medios comunitarios

Nombre del medio
Radio Escuelas Radiofónicas Populares ERPE
Alfaro FM
María
HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Guayaquil)
Contacto nuevo tiempo
HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Quito)
IRFEYAL
Runakunapac Yachana Huasi
Asomavisión
La voz del Upano
Sucumbíos FM
TV católica Los Encuentros
La voz de Zamora
Latacunga FM

Fuente: Arcotel, resoluciones 2015 y 2016. **Elaborado por:** autora (2021)

En lo referente al *concurso de frecuencias*, entre el 2013 y 2019 la autoridad de telecomunicaciones convocó a tres concursos públicos de frecuencias, dos en 2014 y uno en 2016. El primer y segundo concursos fueron convocados en febrero y julio de 2014, y correspondían a 22 frecuencias de radio en FM y 27 frecuencias de radio en FM y AM y televisión, respectivamente. Ambos concursos, mediante la Resolución ARCOTEL-2016-0391, fueron declarados desiertos por la autoridad de telecomunicaciones señalando que no cumplía 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.

El tercer concurso fue convocado en abril de 2016 y correspondió a un total de 1472 frecuencias de radio y televisión, 206 de las cuales estaban destinadas exclusivamente para los medios comunitarios. Tras un largo proceso de más de dos años, el cual estuvo marcado por la oposición de los grandes medios privados, errores técnicos, el ascenso a la presidencia de Lenin Moreno y un Examen Especial por parte de la Contraloría General del Estado, el concurso fue anulado en junio de 2018.

³ Este medio presentó un recurso en el Tribunal Contencioso Administrativo que suspendió la terminación del contrato de concesión.

Pese a su anulación, la autoridad de telecomunicaciones emitió 221 títulos habilitantes de concesión de frecuencias, de los cuales 189 fueron para medios privados y 32 para medios comunitarios.

Tabla 2. Medios comunitarios con título habilitante en Concurso de Frecuencias 2016

Nombre del medio	Tipo de servicio
UNTV	TV
Puruhá Tv	TV
Sucumbíos Tv	TV
Tv Libertad	TV
ASOMAVISION	TV
Runatacuyac 1160	Radio
Radio Sonoonda Internacional	Radio
Radio Santa María	Radio
Radio Runacunapac Producción Cinta en Vivo	Radio
Radio Via Am	Radio
Radio Santiago	Radio
Radio Dinámica	Radio
La Voz del Pueblo	Radio
Radio Comunitaria Cristiana Jireh	Radio
Revolucionaria	Radio
Radio Integración	Radio
Radio Jatari Kichwa	Radio
La Voz del Volante de Chone	Radio
Yumbo Stereo	Radio
Radio Santa Cruz	Radio
BBN 106.1 FM	Radio
Kipa Radio	Radio
ERPE	Radio
Integración AM	Radio
Radio Ondas Cañarís 95.3 FM	Radio
Radio IRFEYAL "La voz de Fe y Alegría"	Radio
Radio Mera	Radio
Radio La Voz del Upano	Radio
La Voz de Quilotoa	Radio
Crisólito Celestial	Radio
Radio Ikiam	Radio
Radio Salinerito	Radio

Fuente: Cordicom, junio 2018; Arcotel, marzo 2019. **Elaborado por:** autora (2021)

A pesar de que el concurso de frecuencias fue el mecanismo que mayor expectativa generó en los medios comunitarios, los avances logrados tras seis años de vigencia de la LOC y tres concursos declarados desiertos o anulados fueron escasos. A marzo de 2019, el número de frecuencias del espectro radioeléctrico concesionadas para el funcionamiento de medios comunitarios 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%).

Tabla 3. Concesiones de frecuencias de radio y televisión, marzo 2019

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

Las razones para que los resultados de la estrategia de distribución equitativa de frecuencias para el sector comunitario sea muy inferior al 34% que señalaba la LOC, obedece principalmente al conflicto político que rodeó al concurso de frecuencias y a errores técnicos que 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. Los grandes medios de comunicación privados se opusieron y criticaron el concurso argumentando que estaban en desventaja con los medios comunitarios pues el Cordicom les concedían 15 puntos adicionales solo por ser comunitarios, y que al estar en un año preelectoral el concurso podría ser utilizado por el gobierno como herramienta de presión a los medios de comunicación.

El conflicto entre el gobierno y los medios de comunicación privados condicionó de manera determinante todo el proceso del concurso, pero paralelamente también existieron errores de tipo técnico. El Cordicom emitió un instructivo con la fórmula de asignación de puntajes a los concursantes casi un mes después de que las postulaciones ya habían sido entregadas, 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; además esta institución no implementó un mecanismo que impidiera que personas o empresas pudieran concentrar frecuencias en el proceso del concurso.

Además, no se consideró 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 expresidente Correa. Adicionalmente, 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.


5. Conclusiones

En el presente documento se ha realizado una aproximación al 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, 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.

Los resultados de la implementación de las estrategias de la política de comunicación para medios comunitarios: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias, fueron escasos y dependieron de factores políticos y técnicos inherentes a la etapa de implementación pero también a las etapas de formulación y diseño y al contexto mismo en el que se desarrolló la política, como señala la propuesta de Winter (2014).

Los factores que incidieron en los resultados de la implementación de la política analizada involucran limitaciones en el diseño de la ley (Sabatier y Mazmanian, 1981), inexperiencia y fallas técnicas de las instituciones responsables; cambio permanente de autoridades que afectó el quehacer cotidiano institucional; y, un contexto político conflictivo que transversalizó todo el ciclo de la política.

Los escasos resultados obtenidos evidencian que la formulación de una política o la promulgación de una ley no necesariamente implican que sus directrices serán ejecutadas ni que se conseguirán los objetivos esperados; existen una serie de factores que afectan el proceso de implementación y en consecuencia a los resultados. En el caso analizado, definiciones más precisas de la ley en cuanto a objetivos, plazos de ejecución, indicadores y responsables; mayor estabilidad y voluntad de las autoridades; trabajo interinstitucional articulado; mayor diálogo y apertura con los destinatarios de la política, entre otros, probablemente hubieran mejorado las perspectivas de implementación de la política.

Lo expuesto en este documento no es una mirada absoluta ni concluyente de la puesta en práctica de la política para medios comunitarios en Ecuador durante el período 2013-2019. Seguramente existen otras miradas, variables y elementos ocultos o que no se lograron visibilizar. Su tratamiento ciertamente puede aportar profundidad al debate por lo que la posibilidad de futuras investigaciones en este campo queda abierta y son necesarias. 

Referencias

- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones [Arcotel]. Marzo 2019. Listado de estaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta a nivel nacional.
- Berman, Paul. 1993. "El estudio de la macro y micro-implementación, en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*". México: Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación [Cordicom]. 08 de junio de 2018. Oficio Nro. CORDICOM-PRC-2018-0168-OF. Informe técnico y estadístico sobre los informes trimestrales de la distribución equitativa de frecuencias.
- Elmore, Richard. 1993. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Goggin, Malcolm; Bowman, Ann; Lester, James, y O'Toole, Jr. Laurence. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Nueva York: HarperCollins.
- Graña, François. 2013. *Medios comunitarios: el fin de una larga noche*. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Kaplún, Gabriel. (coord. y ed.). 2015. *¿Qué radios para qué comunidades?: Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Lipsky, Michael, y Weatherley, Richard. 1977. "Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*", 2: 171-197.
- Marino, Santiago; Mastrini, Guillermo; Becerra, Martín; Rubini, Carolina, y Espada, Agustín. 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.
- Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2: 145-174.
- Mény, Yves, y Thoenig, Jean-Claude. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Pressman, Jeffrey, y Wildavsky, Aaron. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis". *Journal of Public Policy*, 1: 21-48.
- Sabatier, Paul, y Mazmanian, Daniel. 1993. "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Segura, María Soledad, y Linares, Alejandro. 2017. "De la confrontación a la cooperación. La relación entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina". *Redcom*, 3: 47-62.
- Van Meter, Donald, y Van Horn, Carl. 1993. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Winter, Soren. 2014. "Implementation", en Guy Peters and Jon Pierre, eds., *The SAGE Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.

Sobre la autora/ About the author

Mirian Chela, Comunicadora Social con una maestría en Gestión Pública y otra en Políticas de Comunicación con mención en Desarrollo Social. Funcionaria del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Ecuador.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org