

Revisión conceptual y normativa de las nociones asociadas a la redistribución equitativa de frecuencias establecida en la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador desde 2013 a 2019

Conceptual and regulatory review of the notions associated with the equitable redistribution of frequencies established in the Organic Law of Communication of Ecuador from 2013 to 2019

Romel Gustavo Jurado Vargas
Universidad Técnica de Manabí - Ecuador

✉ romel.jurado@utm.edu.ec

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1363-3563>

Recepción: 1 de noviembre de 2022 / Aceptación: 15 de diciembre de 2021 / Publicación: 02 de enero de 2022

Resumen

Este artículo explora el alcance y la interrelación de las nociones conceptuales y normativas de concentración de las frecuencias, democratización de la comunicación, medios de alcance nacional y redistribución equitativa de frecuencias que usaron actores sociales, académicos y políticos en la fundamentación y formulación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Con la metodología empleada se recogieron, organizaron y analizaron artículos científicos, leyes y proyectos de ley, así como notas de prensa que documentan las posiciones e ideas sobre el tema.

Entre los principales resultados tenemos que, para los actores sociales y políticos que promovieron la democratización de la comunicación, estas nociones conceptuales y normativas se articularon para impedir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación que operan con frecuencias del espectro radioeléctrico; establecer severas restricciones a la inversión de entidades financieras y comerciales en medios de comunicación de alcance nacional; limitar drásticamente que personas extranjeras residentes en el exterior sean propietarios de medios de comunicación social de alcance nacional; hacer accesible a los actores comunitarios y públicos un conjunto de frecuencias de similar magnitud a la que tienen derecho a operar los actores privados de la comunicación; establecer principios y mecanismos eficaces de participación y acceso a los medios de comunicación para los ciudadanos; y, establecer medidas afirmativas para la creación y funcionamiento de medios comunitarios.

Palabras clave: Ley de Comunicación; redistribución de frecuencias; democratización de la comunicación; medios de comunicación; frecuencias de radio y televisión.

Abstract

This article explores the scope and interrelationship of the conceptual and normative notions of frequency concentration; democratization of communication; national media; and equitable redistribution of frequencies used by social, academic and political actors in the foundation and formulation of the Organic Law of Communication (OLC). For which scientific articles, laws and bills were collected, organized and analyzed, as well as press articles that document the positions and ideas on the subject.

In this context, for the social and political actors who promoted the democratization of communication, these conceptual and normative notions were articulated to prevent the concentration of ownership of the communication media that operate with frequencies of the radioelectric spectrum; establish severe restrictions on the investment of financial and commercial entities in communication national media; drastically limit foreigners residing abroad from being owners of national social communication media; make accessible to community and public actors a set of frequencies of a similar magnitude to the one that private communication actors have the right to operate; establish effective principles and mechanisms of participation and access to the media for citizens; and, establish affirmative measures for the creation and operation of community media.

Keywords: Communication Law; frequency redistribution; democratization of communication; media; radio and television frequencies.

Introducción

Por los pronunciamientos públicos de la gran mayoría de organizaciones y movimientos sociales, de los actores políticos de todas las tendencias, de las autoridades públicas, de los periodistas y de los organismos internacionales, realizados entre 2009 y 2017, parecía no caber duda de que la redistribución de las frecuencias del espectro radioeléctrico, que disponía realizar el Art. 106 de la Ley Orgánica de Comunicación vigente hasta 2019, sería el más significativo y profundo cambio para alcanzar la democratización de la comunicación en Ecuador.

Sobre esa convicción se levantó, dentro y fuera del país, un discurso jurídico-político destinado a legitimar los cambios regulatorios con relación a la gestión de los medios de comunicación audiovisuales que operan con frecuencias del espectro radioeléctrico. Dicho discurso, estuvo habitado por un conjunto de nociones conceptuales y normativas que han sido empleadas de formas ambiguas e incluso contradictorias.

Con estos antecedentes, este artículo responde a la pregunta: ¿Cuál es el alcance y la interrelación de las nociones conceptuales y normativas de concentración de las frecuencias, democratización de la comunicación, medios de alcance nacional y redistribución equitativa de

frecuencias que usaron actores sociales, académicos y políticos en la fundamentación y formulación de la LOC?

En ese contexto, este artículo se plantea como objetivo establecer el contenido de las nociones conceptuales y normativas de concentración de las frecuencias; democratización de la comunicación; medios de alcance nacional; y, redistribución equitativa de frecuencias que se emplearon para justificar y formular las reglas jurídicas para la distribución de las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión abierta, establecida en la Ley Orgánica de Comunicación aprobada en 2013.

Metodología

Este trabajo de revisión se ha realizado recabando y analizando los proyectos de Ley de creación y reforma a la Ley Orgánica de Comunicación desde 2013 a 2019 en aspectos relacionados con la redistribución de frecuencias, que expresan cuál fue y cómo cambió la concepción del Ejecutivo y del Legislativo sobre este tema, en ese período de tiempo.

También se recogieron, organizaron y analizaron artículos científicos sobre la concentración mediática y la democratización de la comunicación, como nociones directamente vinculadas a la redistribución equitativa de frecuencias.

Finalmente se recogieron, organizaron y analizaron artículos de prensa que documentan pronunciamientos de diversos actores sociales sobre la redistribución de frecuencias, así como ciertos hechos que constituyen hitos importantes en los cambios que experimentó la noción normativa de distribución de frecuencias, después de la reforma de 2019 a la Ley Orgánica de Comunicación.

Todo este material se procesó para identificar las particularidades, diferencias y coincidencias que los diferentes autores, actores sociales y políticos han puesto en juego para acotar conceptual y normativamente las nociones de concentración de las frecuencias; democratización de la comunicación; medios de alcance nacional; y redistribución equitativa de frecuencias.

Resultados

1. La concentración de las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión abierta

La premisa general desde la que se partió para definir en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) la distribución equitativa de las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión abierta, fue que existía un acaparamiento ilegítimo de tales frecuencias en manos de actores privados y, sobre todo, que los

grandes medios de comunicación (con las frecuencias de radio y televisión que utilizaban) estaban concentrados en ocho grupos familiares de empresarios que, además, son propietarios de grandes consorcios comerciales, industriales y bancarios, según lo señaló el informe de la Comisión Auditora de Frecuencias (Guillermo et al., 2009, pp. 256–257), así como el Análisis de Desarrollo Mediático de Ecuador (UNESCO, 2011, pp. 14–80), estos grupos eran: 1) grupo Egas; 2) grupo Mantilla; 3) grupo Pérez; 4) grupo Alvarado; 5) grupo Martínez; 6) grupo Eljuri; 7) Grupo Vivanco; y, 8) Grupo Isaías.

Cabe señalar que las estaciones de radio y los canales de televisión vinculados al Grupo Isaías fueron incautados por el Estado ecuatoriano y permanecían bajo su administración desde el año 2008, debido a los perjuicios económicos que este grupo financiero causó a sus depositantes. Perjuicios que en su gran mayoría han tenido que ser pagados por el Estado a través de una institución, de vida temporal, que fue denominada Agencia de Garantía de Depósitos. Las decisiones judiciales que posibilitaron la incautación de estos medios de comunicación han sido impugnadas y en 2022 han sido revertidas, aunque no se ha especificado cómo se devolverán estos bienes al grupo Isaías (“Tribunal de Guayas Confirma Devolución de Bienes Incautados a Los Hermanos Roberto y William Isaías,” 2022). Desde esa perspectiva, la magnitud de la concentración de frecuencias de radio y televisión en el sector privado fue documentada en el Análisis de Desarrollo Mediático, advirtiendo que:

En el ámbito de la radio y teledifusión, según las estadísticas de diciembre de 2010 de la Superintendencia de Telecomunicaciones, existen 1205 radioemisoras en onda corta, AM y FM, y 444 canales de televisión, que incluyen estaciones matrices y repetidoras de señal abierta en VHF y UHF, tanto de propiedad privada, como pública y comunitaria. Según la misma fuente, el 83% de las televisiones son de propiedad privada, el 17% de servicio público y el 0% comunitarias. En cuanto a los radios el 89% son de naturaleza privada, 10.8% de servicio público y 0,2% comunitarias. (UNESCO, 2011, p. 13)

En ese contexto, los actores comunitarios de la comunicación social apoyados por el gobierno de Rafael Correa, promovieron en el proceso constituyente de 2007 la idea de que este nivel de concentración de las frecuencias del espectro radioeléctrico en manos de actores privados, sumado a la falta de frecuencias destinadas para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión comunitarias, afectaba gravemente los derechos a la libertad de expresión, de información y de participación de los ciudadanos comunes.

En lo principal, el planteamiento propuesto por los actores comunitarios fue que la colonización de la gran mayoría de las frecuencias del espectro radioeléctrico por parte de las empresas privadas de radio y televisión implicaba una importante lesión a tales derechos, porque la concentración de frecuencias de radio y televisión solo puede expresar univocidad –ausencia de pluralidad– en la difusión de contenidos que transmiten estos medios, es decir, encarna una forma hegemónica de producir y difundir contenidos solo compatibles con la visión y valores de los

dueños de los medios de comunicación privados, así como la exclusión o marginación de la diversidad cultural, política y económica que constituye a la sociedad ecuatoriana (Dávila, 2019). En tal sentido, los párrafos segundo y cuarto de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Comunicación, que aprobó la Asamblea Nacional en 2013, señalan:

La concentración de la propiedad de los medios, frecuencias y de la información, ha conllevado costos altos para nuestra sociedad. La dinámica impuesta por el capitalismo, su propuesta de valores propios de la sociedad de consumo, la visión hegemónica relacionada con la propiedad de los medios de comunicación, han impedido que se forje una sociedad participativa, donde los sectores menos favorecidos y mayoritarios hayan tenido un papel protagónico para la elaboración de este proyecto llamado Ecuador.

(...) El peligro inminente es que nuestra sociedad pierda la capacidad de crear y compartir información y conocimiento vinculado a la diversidad que nos define como nación. La riqueza de la cultura de nuestros pueblos y nacionalidades hoy en día es acervo de la humanidad en su conjunto, en este escenario la comunicación es una herramienta clave para preservar, valorar y difundir su complejidad y riqueza (Asamblea-Nacional, 2013).

Apuntalando estas ideas, en el párrafo 27 de los Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente, publicado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2010, se señala:

27. (...) la Relatoría Especial ha indicado que, "si los medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático (Botero, 2010).

Cabe señalar que el concepto de *concentración de frecuencias* –y estaciones de radio y televisión– que se ha documentado como antecedente para la formulación de la distribución de frecuencias establecida en el artículo 106 de La ley Orgánica de Comunicación del Ecuador, aunque tiene elementos compartidos con el concepto de *concentración de medios y actividades infocomunicacionales*, desarrollado principalmente por Martín Becerra y Guillermo Mastrini, no son equivalentes ni tienen el mismo rigor teórico en su formulación.

En ese sentido, es plausible sostener que el concepto de concentración de frecuencias adoptado como premisa de la legislación ecuatoriana, es una especie local, del género conceptual: concentración de medios y actividades infocomunicacionales, desarrollado por Becerra y Mastrini para analizar este fenómeno en América Latina.

En efecto, ambos conceptos comparten la premisa de que “el principal peligro de la concentración es la tendencia de los mercados a configurar regímenes de oligopolio o de monopolio, situación que se produce cuando no operan las reglas propias de la fase concurrencial y, en su lugar, unas pocas empresas de gran dimensión ocupan la totalidad del mercado, reduciendo las opciones disponibles” (Becerra y Mastrini, 2010, pp. 43–44).

Desde esa perspectiva, ambos conceptos aluden a la concentración de la propiedad de los medios, pero en la concepción de Mastrini y Becerra se incluye además la “concentración de las audiencias o mercados, que implica que la mayor parte de los usuarios finales de un medio de comunicación confluyen en una misma opción de consumo” (Becerra y Mastrini, 2010, p. 44), en un escenario más complejo y ubicuo de lo que alcanza a formular la concepción ecuatoriana. En tal sentido, Becerra y Mastrini han señalado:

Cuando se habla de concentración de medios de comunicación se suele en realidad aludir a un proceso que incluye, pero supera los contornos de las actividades de los medios, ya que comprende también a las telecomunicaciones, al conjunto de las industrias culturales (la cinematografía, las ediciones de libros o la fonografía) y a las redes digitales (internet). La concentración no conoce fronteras de actividad entre las que se dedican a la producción, tratamiento, almacenamiento y circulación (comercial) de contenidos, y en los últimos años, además, tiende a superar las fronteras geográficas (Becerra & Mastrini, 2010, p. 44).

Esta misma conceptualización sobre la concentración mediática ha sido suscrita, con adaptación a diversas realidades comunicacionales de los países de Iberoamérica, en los textos de (Huerta y Gómez 2013, pp. 113–152) y Sosa (2016) en México; Jiménez-Yañez(2010) y (Ulloa-Galindo, 2014, pp. 96–106) en Chile; (Labio-Bernal, 2008, pp. 39–47), (Rodríguez y Seco, 2010, pp. 62–72); (María Pérez-Serrano, 2010, pp. 465–486) y (García, 2012, pp. 366–397) en España; (Luna 2014, pp. 179–210) en Panamá; (Mengo, 2009, pp. 201–220) en Argentina; (Roldós, 2015, pp. 37–40) en Uruguay; y, en entrevistas periodísticas, López Vigil (Chavarría, 2013) en Ecuador.

Democratizar la comunicación

Con la base conceptual a la que nos hemos referido y, en el contexto de las luchas sociales impulsadas principalmente por los actores comunitarios de la comunicación, la noción de *democratización de la comunicación* adquirió actualidad en el escenario político ecuatoriano antes, durante y después de la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación en 2013.

Esta noción fue originalmente formulada en el conocido Informe MacBride, con la premisa de que para evitar la inequidad, la marginación, la exclusión y el dominio de los países del mundo desarrollado por el predominio que ejercían sus medios e industrias culturales sobre los países en vías de desarrollo, así como, para luchar contra la alienación que se instrumentaba a través de los medios de comunicación sobre los ciudadanos dentro de cada país, era indispensable “introducir el espíritu democrático en el mundo de la comunicación” (MacBride et al., 1988, p. 289).

En ese contexto, el Informe MacBride definió a la democratización de la comunicación como “un proceso mediante el cual: i) el individuo pasa a ser un elemento activo, y no un simple objeto de la comunicación; ii) aumenta constantemente la variedad de mensajes intercambiados; iii) aumentan también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación, o de participación” (MacBride et al., 1988, p. 289).

La interpretación política, social, económica, pero sobre todo jurídica de la noción de democratización de la comunicación fue defendida por los actores que promovieron la Ley Orgánica de Comunicación, con base en el propio desarrollo del concepto que se realizó en el Informe MacBride, en la sección 4 del capítulo XII, dedicado al derecho a la comunicación, que señala:

La reivindicación de una democratización de la comunicación tiene múltiples connotaciones, muchas más de las que se suele creer. Comprende evidentemente el suministro de medios más numerosos y más variados a un mayor número de personas, pero no puede reducirse simplemente a unos aspectos cuantitativos y a un suplemento de material. Implica un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes; pero el acceso no es sino uno de los aspectos de la democratización. Significa también unas posibilidades mayores -para las naciones, las fuerzas políticas, las comunidades culturales, las entidades económicas y los grupos sociales- de intercambiar informaciones en un mayor plano de igualdad, sin una dominación de los elementos más débiles y sin discriminaciones contra nadie. En otras palabras, implica un cambio de perspectiva. Se requiere indudablemente una información más abundante, procedente de una pluralidad de fuentes, si no hay posibilidad de reciprocidad, la comunicación no será realmente democrática. Sin una circulación de doble sentido entre los participantes, sin la existencia de múltiples fuentes de información que permita una mayor selección, sin un desarrollo de las oportunidades de cada individuo de tomar unas decisiones basadas en un conocimiento completo de los hechos heteróclitos y de unos puntos de vista divergentes, sin una mayor participación de los lectores, los espectadores, y los oyentes en la adopción de decisiones y en la constitución de programas de los medios de comunicación social, la verdadera democratización no llegará a ser una realidad social. (MacBride et al., 1988, p. 302).

Sin embargo, la formulación conceptual de la democratización de la comunicación enunciada en el Informe MacBride, ha tenido una interpretación amplia y diversa, en ocasiones incluso contrapuesta, dependiendo de los actores sociales, económicos y políticos que la invoquen, pero, ciertamente, ha sido una noción usada con mucha fuerza y eficacia por los movimientos sociales y el gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2017) que promovió la creación de la citada Ley de Comunicación y que, por lo tanto, determinó la expresión jurídica de esta noción en dicho cuerpo legal.

Desde estos actores, la democratización de la comunicación en el Ecuador puede ser caracterizada como un proceso legal, político y económico cuyo primer avance es un desarrollo legislativo destinado a: impedir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación que operan con frecuencias del espectro radioeléctrico (Asamblea-Nacional, LOC 2013, Arts.105-

106); establecer severas restricciones a la inversión de entidades financieras y comerciales en medios de comunicación de alcance nacional (Constitución de La República Del Ecuador, 2008, vigesima novena disposición transitoria); limitar drásticamente que personas extranjeras residentes en el exterior sean propietarios de medios de comunicación social de alcance nacional (Asamblea-Nacional, LOC 2013, Art. 6) ; hacer accesible a los actores comunitarios y públicos un conjunto de frecuencias de similar magnitud a la que tienen derecho a operar los actores privados de la comunicación (Asamblea-Nacional, LOC 2013, Art. 106); establecer principios y mecanismos eficaces de participación y acceso a los medios de comunicación para los ciudadanos (Asamblea-Nacional, LOC 2013, Arts. 12-16, 18-25 y 33-37); y, establecer medidas afirmativas para la creación y funcionamiento de medios comunitarios (Asamblea-Nacional, LOC 2013, Art. 86).

Esta caracterización ha tenido, a su vez, énfasis más políticos, como el análisis propuesto por Isabel Ramos para analizar las acciones del gobierno del Ecuador en relación con los procesos de democratización o desdemocratización de la comunicación, a partir del concepto de *activismo estatal* propuesto por Owen Fiss:

Según Fiss (1996; 1997; 2008), el activismo estatal debe posibilitar, por una parte, el acceso igualitario de todos los ciudadanos a los medios de comunicación y, por el otro, debe preservar la pluralidad y la calidad del debate sobre temas de interés y relevancia pública, procurando el reconocimiento y la visibilización del mayor número y variedad posible de posiciones y opiniones. (Ramos, 2013, p. 71).

En la misma corriente de análisis se sitúa Reyes, quien propone integrar en las notas características de la democratización de la comunicación:

Una aproximación analítica a cuestiones tales como la lucha por el control de la opinión pública, los efectos de la actoría política de los medios de comunicación masiva, la personalización y «emocionalización» como rasgos de los nuevos liderazgos políticos, así como la posibilidad –o no– de democratizar la sociedad regulando el espacio mediático y las industrias culturales, así como ampliando la esfera pública en los campos de la información, la comunicación y la cultura (Reye, 2014).

Por otra parte, autores como (Torres-Molina, 2014 y Díaz-Bordenave, 2015) prefieren afianzar la interpretación generada desde el propio Informe MacBride en 1980, y proyectar su desarrollo hasta la primera década del siglo XXI desde esos presupuestos conceptuales.

2. La definición de medios de comunicación de carácter nacional

Es necesario y pertinente incorporar a esta revisión la definición de *medios de comunicación de carácter nacional*. Una noción normativa a la que la LOC dotó interesadamente de un alcance específico, por sus implicaciones en la búsqueda de la democratización de los medios de comunicación, la cual fue establecida en el primer párrafo del artículo 6 de este cuerpo legal:

Los medios audiovisuales adquieren carácter nacional cuando su cobertura llegue al 30% o más de la población del país, de acuerdo al (*sic*) último censo nacional; o, si el sistema está conformado por una matriz y seis o más repetidoras cuya cobertura alcance poblaciones de dos o más regiones naturales del país. (Asamblea-Nacional, 2013, Art. 6)

Al respecto, cabe indicar que, según el censo de población y vivienda (censo que se usó como parámetro a la fecha de aprobación de la LOC), la concentración demográfica en las provincias de Pichincha era de 2.576.287 habitantes (INEC, 2010), y en Guayas de 3.645.483 (INEC, 2010). Lo cual implicaba que, en conjunto, estas poblaciones representaban el 42.95% de la población del país que, en total, era de 14.483.499 habitantes.

Dicho simplemente, cualquier medio de radio o televisión que tuviese una estación de radio en Quito y una repetidora en Guayaquil o viceversa, ya entraba en la categoría de medio de comunicación de carácter nacional. Lo cual implicaba, de conformidad con el 4to párrafo del Art. 6 de la LOC, que su propiedad solo podía ser de personas naturales o jurídicas ecuatorianas o de extranjeros que residan permanentemente en Ecuador, quedando excluidas las personas naturales o jurídicas que sean extranjeras y cuyo domicilio fiscal esté en otro país (Asamblea-Nacional, LOC 2013. Art. 6)

Esta caracterización aparentemente técnica de los medios de alcance nacional, fue objetada principalmente por los representantes y voceros de los medios de comunicación audiovisual que tenían accionistas o propietarios en el extranjero, argumentando que no es lo mismo tener una audiencia potencial del 43% (solo considerando las provincias de Pichincha y Guayas), que tener una audiencia real de la misma magnitud. En tal sentido, ni siquiera las más grandes cadenas de televisión, con señal y cobertura en casi todas las provincias del país, alcanzaban a tener una sintonía real que equivalga al 30% de la población nacional.

Por las razones expuestas, los detractores de atribuir el carácter de nacional a los medios de comunicación con los criterios descritos en el párrafo inicial del Art. 6, consideraron que esta disposición era una forma encubierta de afectar los derechos de propiedad que tenían personas naturales y jurídicas extranjeras que no se encontraban domiciliadas en el territorio nacional, con el propósito de revertir estas frecuencias al Estado y ser redistribuidas entre otros actores privados, públicos o comunitarios. Lo cual constituía, desde su perspectiva, una ilegítima afectación a sus derechos de propiedad sobre los medios de comunicación y una restricción ilegítima para que tales medios pudieran obtener en el futuro las concesiones de frecuencias que requieren para continuar sus operaciones.

Sin embargo, es necesario señalar que estos criterios normativos para la definición de un medio de carácter nacional prevalecieron, en parte, porque no se contaba –ni se cuenta actualmente– con mediciones reales de sintonía de estaciones de radio y televisión en todo el país que permitan establecer con certeza la magnitud real de sus audiencias y, no solo, estimar su alcance potencial; y; también, porque muchas de las cadenas de radio y televisión que tienen

presencia en Quito y Guayaquil, que no tenían inversionistas extranjeros, veían reforzado su estatus comercial de medios nacionales, con las favorables implicaciones que esto tiene para valorizar al alza los servicios publicitarios que estos medios ofertan a sus anunciantes.

Concurrentemente, el artículo 6 de la Ley de Comunicación establece como criterio para considerar a un medio de radio o televisión como de alcance nacional, que sea un sistema de transmisión “conformado por una matriz y seis o más repetidoras cuya cobertura alcance poblaciones de dos o más regiones naturales del país”. Lo cual es una redundancia para los medios que tenían estaciones en Quito y Guayaquil, pero cubre la posibilidad de que sistemas no concentrados en ambas ciudades, sean también categorizados como medios de carácter nacional, con las mismas implicaciones de control y de estatus comercial que generó el criterio de cobertura del 30% de la población nacional.

Por su parte, los medios de comunicación impresos fueron también incluidos en la categoría de medios de carácter nacional, usando la ficción de la cobertura geográfica (Asamblea Nacional, LOC 2013, Art. 6), y dejando de lado el criterio de la estadística de lectoría real, calculada a partir del tiraje de ejemplares efectivamente distribuidos, que además, son leídos por uno o más destinatarios diferentes a quien adquiere inicialmente la publicación.

Desde esta perspectiva, era suficiente que una revista o periódico circule en el territorio de las provincias de Pichincha y Guayas –independientemente del número de ejemplares impresos, distribuidos y leídos que tenga– para ser considerado medio impreso de carácter nacional.

Este criterio generó la posibilidad de incluir en esta categoría a medios de poco impacto cuantitativo, aunque de un gran potencial cualitativo para la producción de contenidos de información de interés público, es decir, a revistas impresas con una distribución real de menos de 5.000 ejemplares y con una lectoría real inferior a 15.000 personas, esto es, una lectoría real equivalente al 0.1% de la población.

Adicionalmente, se estableció en el tercer párrafo del artículo 6 de la LOC, que:

Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa, a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo. (Asamblea-Nacional, LOC 2013. Art. 6)

Esta disposición estaba destinada a evitar que medios audiovisuales que operan bajo un mismo nombre comercial, y que tienen dos o más sistemas autónomos de transmisión con una matriz en Quito y varias repetidoras en las provincias de la Sierra, y otro sistema autónomo, con una matriz en Guayaquil y varias repetidoras en la Costa, decidan replicar esta partición y crear varios sistemas autónomos con las frecuencias bajo su control, con el propósito de evitar ser consideradas medios de carácter nacional.

Así mismo se buscaba que medios impresos que tienen ediciones provinciales o regionales autónomas, sean considerados, para fines de su categorización, como medios de carácter nacional, aunque por separado no cumplan los criterios poblacionales o geográficos que confieren esta categorización, según los criterios establecidos en los dos primeros párrafos del artículo 6 de la LOC.

3. La distribución equitativa de frecuencias

La otra noción normativa a la que la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador dotó de un alcance específico fue *la distribución equitativa de frecuencias*. Según el texto legal, la distribución es equitativa si el espectro radioeléctrico destinado al funcionamiento de estaciones de radio y televisión se divide en tres tercios, y se otorga 33% de las frecuencias a los medios públicos, otro 33% a los medios privados y el 34% restante a los medios comunitarios.

En este contexto, la noción de distribución equitativa resulta equivalente a la distribución igualitaria de frecuencias, porque los promotores de esta normativa consideraban que esta era una forma justa y racional de corregir las exclusiones del pasado y potenciar adecuadamente en el futuro el uso del espectro radioeléctrico con la participación, en igualdad de oportunidades, de los actores comunitarios, públicos y privados de la comunicación social.

En tal sentido, el quinto párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Comunicación, que aprobó la Asamblea Nacional en 2013, señala:

En un momento de revisión integral de las estructuras sociales como el que hoy vive nuestro país, la meta que deberíamos tener como nación, es conseguir amalgamar en materia de comunicación, el vigor y creatividad del sector privado, la justicia e inclusión que debe promover la labor estatal, las voces y pensamiento de los sectores más diversos y en especial de los excluidos y, las oportunidades inimaginables que día a día nos traen las nuevas tecnologías, escenario complejo en que la ley de comunicación debe ser vista como un instrumento (...) propulsor de cambios sociales y conductor de la realidad que queremos forjar (Asamblea-Nacional, 2013, exposición de motivos).

Desde esta perspectiva, la distribución equitativa de frecuencias en tres tercios constituye un mecanismo para garantizar desde el Estado la democratización de la propiedad de los medios de comunicación y asegurar un mayor y más plural acceso de los ciudadanos a dichos medios. Esto, a su vez, garantiza y refuerza la diversidad y pluralidad de voces que requieren las democracias modernas para defenderse de toda forma de autoritarismo y control oligopólico de la información de relevancia pública y de la construcción de opinión pública.

Finalmente, cualquier intento de usar los medios de comunicación como un instrumento de ataque político, comercial o personal pierde posibilidades de impacto en las audiencias, si la difusión de información falsa puede ser descubierta y denunciada por medios de comunicación que tienen naturaleza, intereses y objetivos diferentes a quienes propagan mentiras con fines

antidemocráticos o incluso ilegales, a través de los medios de comunicación que son de su propiedad o del grupo financiero o empresarial al que están vinculados.

4. La reforma del artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación

Esta comprensión de la noción de *la distribución equitativa de frecuencias* ha sido fuertemente criticada por Kléber Chica, presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, en el marco de su comparecencia a la Comisión de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional del Ecuador que llevó adelante el proceso de reforma a la Ley Orgánica de Comunicación propuesto en 2018 y realizado en 2019, señalando:

La equidad no significa dar a todos exactamente lo mismo. De hecho, no hay nada más injusto que tratar a todos los actores de la comunicación como iguales cuando en realidad son muy diferentes, pues sus necesidades, capacidades y proyección son radicalmente distintas. Por eso, los miembros de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, entendemos que la equidad en la distribución de frecuencias pasa por asignar a los sectores privado, comunitario y público las frecuencias que les correspondan usando, al menos, tres criterios objetivos: 1) la capacidad real de gestión de cada sector en cada tipo de frecuencia; 2) la ocupación productiva actual de las frecuencias del espectro radioeléctrico; 3) las necesidades de conservación y expansión de los sectores privado, público y comunitario (Chica-Zambrano, 2018).

La idea que buscó posicionar Chica y todos los miembros de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión AER, es que la noción de equidad distributiva de las frecuencias para estaciones de radio y televisión, que se establece en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación aprobada en 2013, recubre un concepto de igualitarismo inviable en términos operativos y de gestión administrativa; antitécnico desde la perspectiva económica; y, acuñado ideológicamente por el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Por todo lo cual, debe descartarse la noción de redistribución equitativa de frecuencias del ordenamiento jurídico, e implementar una noción de distribución de las frecuencias que tenga en cuenta los fines y las particularidades sectoriales de los medios de comunicación (privados, públicos y comunitarios), sus capacidades reales de gestión administrativa y económica; y las audiencias reales de las radios y televisoras privadas, públicas y comunitarias, para establecer criterios técnicos de adjudicación de frecuencias (Chica-Zambrano, 2018, pp. 9–12).

Las ideas promovidas por la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión fueron rápidamente acogidas por el gobierno de Lenín Moreno, quien, en consecuencia, incluyó los cambios normativos sugeridos por el presidente de AER en el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Comunicación, aunque nunca se produjo un documento oficial que justifique a nivel técnico, político o conceptual, por qué la noción de redistribución equitativa de frecuencias se había

eliminado de la Ley Orgánica de Comunicación, mediante la reforma legislativa aprobada en junio de 2019.

De hecho, ni siquiera la exposición de motivos de dicha reforma, establece alguna razón o argumento que pueda servir para explicar o justificar este importante cambio, que eliminó gran parte de los avances legislativos y prácticos que se habían producido para lograr la tan anhelada democratización de la comunicación.

En lo sustancial, la reforma al Art. 106 de la Ley Orgánica de Comunicación consagró la tenencia de las frecuencias de radio y televisión en las mismas manos y, casi en los mismos porcentajes, que señaló en 2011 el Análisis de Desarrollo Mediático de Ecuador (UNESCO, 2011, p. 13); y revirtió todos los procesos de concursos públicos para la adjudicación de frecuencias realizados en 2016 (OBSERVACOM, 2018).

Discusión y conclusiones

Se ha documentado, tanto en el informe de la Comisión Auditora de Frecuencias de 2009 como en el Análisis de Desarrollo Mediático de Ecuador de 2011, que existía un acaparamiento ilegítimo de frecuencias en manos de ocho grupos familiares de empresarios que, además, son propietarios de grandes consorcios comerciales, industriales y bancarios: 1) grupo Egas; 2) grupo Mantilla; 3) grupo Pérez; 4) grupo Alvarado; 5) grupo Martínez; 6) grupo Eljuri; 7) Grupo Vivanco; y, 8) Grupo Isaías.

La magnitud del acaparamiento de frecuencias en manos privadas, según el Análisis de Desarrollo Mediático de Ecuador de 2011, llegaba al 83% en el caso de la televisión y a 89% en el caso de la radio.

Para los actores comunitarios de la comunicación social la colonización de la gran mayoría de las frecuencias del espectro radioeléctrico por parte de las empresas privadas de radio y televisión implicaba una importante lesión de los derechos a la libertad de expresión, libertad de información y derechos de participación.

Para los actores comunitarios de la comunicación social la concentración de frecuencias de radio y televisión en manos privadas solo puede expresar univocidad –ausencia de pluralidad– en la difusión de contenidos que transmiten estos medios. Encarna una forma hegemónica de producir y difundir contenidos solo compatibles con la visión y valores de los dueños de los medios de comunicación privados, así como la exclusión o marginación de la diversidad cultural, política y económica que constituye a la sociedad ecuatoriana.

Es plausible concluir que el concepto de concentración de frecuencias adoptado como premisa de la legislación ecuatoriana, es una especie local, del género conceptual: concentración de medios y actividades infocomunicacionales, desarrollado por Becerra y Mastrini para analizar este fenómeno en América Latina.

Para los actores sociales y políticos que promovieron la democratización de la comunicación en el Ecuador, esta puede ser caracterizada como un proceso legal, político y

económico cuyo primer avance es un desarrollo legislativo destinado a: impedir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación que operan con frecuencias del espectro radioeléctrico; establecer severas restricciones a la inversión de entidades financieras y comerciales en medios de comunicación de alcance nacional; limitar drásticamente que personas extranjeras residentes en el exterior sean propietarios de medios de comunicación social de alcance nacional; hacer accesible a los actores comunitarios y públicos un conjunto de frecuencias de similar magnitud a la que tienen derecho a operar los actores privados de la comunicación; establecer principios y mecanismos eficaces de participación y acceso a los medios de comunicación para los ciudadanos; y, establecer medidas afirmativas para la creación y funcionamiento de medios comunitarios.

Los criterios usados para definir que un medio de comunicación era de carácter nacional buscaron evitar que personas naturales o jurídicas extranjeras no fueran ni accionistas ni propietarios de grandes medios de comunicación en el Ecuador, en la perspectiva de apuntalar ciertos aspectos de la democratización de la comunicación y de la redistribución equitativa de frecuencias.

La distribución equitativa de frecuencias en tres tercios, establecida en el Art. 106 de la LOC aprobada en 2013, constituye un mecanismo que pretendía garantizar, desde el Estado, la democratización de la propiedad de los medios de comunicación y asegurar un mayor y más plural acceso de los ciudadanos a dichos medios. Esto, a su vez, garantizaría y reforzaría la diversidad y pluralidad de voces que requieren las democracias modernas para defenderse de toda forma de autoritarismo y control oligopólico de la información de relevancia pública y de la construcción de opinión pública, así como para atenuar los efectos del uso instrumental de los medios de comunicación contra adversarios políticos, económicos o personales, realizados por los dueños de los medios o sus socios en grupos financieros o empresariales.

La reforma al Art. 106 de la Ley Orgánica de Comunicación de 2019 eliminó del ordenamiento jurídico la noción de distribución equitativa de frecuencias; consagró la tenencia de las frecuencias de radio y televisión en las mismas manos y, casi en los mismos porcentajes, que señaló en 2011 el Análisis de Desarrollo Mediático de Ecuador en 2011; y revirtió todos los procesos de concursos públicos para la adjudicación de frecuencias realizados en 2016.

Referencias bibliográficas

- Asamblea-Nacional. (2013). *Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación*.
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2010). Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo. *Contratexto*, 18, 41–64. <https://doi.org/10.26439/contratexto2010.n018.199>
- Botero, C. (2010). *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Chavarría, D. (2013, July 3). José Ignacio López Vigil, experto radiofónico: Concentración de medios es lo peor contra la libertad de expresión. *Semanario Universidad*. <https://tinyurl.com/44yzej8m>
- Chica-Zambrano, K. (2018). Análisis y propuestas para la resolución definitiva de la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico para el funcionamiento de estaciones de radio y TV.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Dávila, G. (2019). “La democratización de la palabra se hace a través de la participación ciudadana. *Enfoques de La Comunicación*, 1(1), 155–169. <https://revista.consejodecomunicacion.gob.ec/index.php/rec/article/view/17/10>
- Díaz-Bordenave, J. (2015). Democratización de la Comunicación: teoría y práctica. *Chasqui*, 1, 13–21. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/15187/1/REXTN-Ch1-03-Diaz.pdf>
- García, J. V., y Fernández, J. (2012). Concentración y pluralismo en el nuevo escenario audiovisual español. Análisis de la absorción de la cadena Cuatro por Telecinco. *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura*, 47, 57–74. https://ddd.uab.cat/pub/analisi/analisi_a2012m12n47/analisi_a2012m12n47p57.pdf
- Guillermo, N., Fernando, O., Joao, B., Aleida, C., Hugo, C., Gustavo, G., José-Ignacio, L.-V., Francisco, O., Yolanda, O., & Sevilla L. (2009). *Informe Definitivo de la Comisión de Auditoría de Frecuencias de Radio y Televisión*. <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Informe-Comisi%C3%B3n-Frecuencias-SECCI%C3%93N-1.pdf>
- Huerta-Wong, J. E., y Gomez Garcia, R. (2013). Concentracion y diversidad de los medios de comunicacion y las telecomunicaciones en Mexico. *Comunicacion y Sociedad*, (19), 113–152. <https://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n19/n19a6.pdf>
- Istituto Nacional de estadística y censos. (2010). Resultados del censo de 2010 de población y vivienda en el Ecuador, fascículo provincial de Guayas. <https://tinyurl.com/79ee3fp7>

Jiménez-Yañez, C. E., y Muñoz, J. A. (2010). El rol del estado y la concentración mediática en Chile. *Diálogos de La Comunicación*, (82).
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3728261>

Labio-Bernal, A. (2008). Grupos de comunicación mundiales a comienzos del siglo XXI: cambios y nuevas perspectivas. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (76), 39–47.

Ley Orgánica de Comunicación, (2013). Registro Oficial Suplemento 22 de 25-jun.-2013.
<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf>

Luna, C. (2014). Concentración del sistema de medios de comunicación en Panamá y sus relaciones con el poder económico y político. *Comunicación y Sociedad*, (22), 179–210.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n22/n22a8.pdf>

MacBride, S., Abel, E., Ma-Ekonzo, E., García-Márquez, G., Losev, S., Lubis, M., Masmoudi, M., Zimmerman, B., Nagai, M., Akporuaro-Omu, F., Osolnik, B., El-Otiefi, G., Pieter-Pronk, J., Somovia, J., y Verghese Boobli, G. (1988). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica - UNESCO.

Mengo, R. I. (2009). Transnacionalización y concentración de los Medios de Comunicación en la Argentina Neoliberal de los 90'/Trans-nationalization and media concentration in the Neoliberal Argentina of 90s. *Historia y Comunicación Social*, 14, 201–220.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3197883>

OBSERVACOM. (2018). Contraloría de Ecuador ordenó anular los concursos de frecuencias de radio y TV. *Observacom*. <https://www.observacom.org/contraloria-de-ecuador-ordeno-anular-los-concursos-de-frecuencias-de-radio-y-tv/>

Fiss, Owen (2008). “*Las dos caras del Estado*”. Conferencia dictada en la Universidad de Palermo.

Pérez-Serrano, M. (2010). Un método para analizar los procesos de concentración mediática. *Doxa Comunicación*, (11), 13–29. <https://tinyurl.com/3m5uz3y9>

Ramos, I. (2013). Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador*/Democratization and De-democratization Paths in Ecuador's Communications. *Iconos*, (46), 67–82. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/133/129>

Reyes, H. (2014). *Activismo estatal y democratización social en Ecuador. Tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013)*.
<https://nuso.org/articulo/activismo-estatal-y-democratizacion-social-en-ecuador-tensiones-contrahegemonicas-frente-al-poder-mediatico-2007-2013/>

Rodríguez, R., y Seco, J. (2010). Viejos problemas, nuevos desafíos. Un análisis de los procesos de concentración empresarial en los medios de comunicación y su impacto sobre la democracia. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, (19), 62–72.
<https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/170/194>

Roldós, E. (2015). Uruguay: a la espera del beso del príncipe. *Chasqui*, 54. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/13019/REXTN-Ch54-08-Roldos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sosa, G. (2016). Concentración de medios de comunicación, poder y nuevas legislaciones en América Latina. *El Cotidiano*, 31(195), 17–30.

Torres-Molina, J. (2014). Políticas públicas y democratización de la comunicación. *Questión*, 1(41), 65–80. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2087/1846>

Tribunal de Guayas confirma devolución de bienes incautados a los hermanos Roberto y William Isaías. (2022). Diario El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/tribunal-de-guayas-confirma-confirma-devolucion-de-bienes-incautados-a-los-hermanos-roberto-y-william-isaias-nota/>

Ulloa-Galindo, C. (2014). Genealogía de la concentración económica de los medios de comunicación en Chile: un análisis desde la historia social y la comunicación. *Revista Perspectivas de La Comunicación*, 7(2), 96–106. <https://revistas.ufro.cl/ojs/index.php/perspectivas/article/view/363/300>

UNESCO. (2011). *Análisis de Desarrollo Mediático en Ecuador-2011*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001925/192563s.pdf>

Citación/como citar este artículo: Jurado, R. (2022). Revisión conceptual y normativa de las nociones asociadas a la redistribución equitativa de frecuencias establecida en la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador desde 2013 a 2019. *Nullius*, 3(1), 128-144. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v3i1.5430>