Research Club Scientia Vol. 4, No 4
Frecuencia: Octubre – Diciembre, pp. 974-987
ISSN: 3103 - 1315
DOI: https://doi.org/10.65415/zf98nq29

Transformaciones normativas de los medios públicos en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador: análisis comparado 2013–2022

Regulatory Transformations of Public Media under Ecuador's Organic Law on Communication: A Comparative Analysis, 2013–2022

Trasformazioni normative dei media pubblici nella Legge organica sulla comunicazione dell'Ecuador: analisi comparativa 2013–2022

Teresa Elizabeth Marchán Luna [I]
tmarchanl@unemi.edu.ec
https://orcid.org/0000-0002-1344-3578

Ángela Victoria Salcedo Pinela [II]
asalcedop2@unemi.edu.ec
https://orcid.org/0000-0001-8519-768X

Correspondencia: tmarchanl@unemi.edu.ec

Artículo de Investigación

* Aceptado: 10-11-2026 * Publicado: 13-11-2026

I. Universidad Estatal de Milagro (UNEMI), Milagro, Ecuador.
II. Universidad Estatal de Milagro (UNEMI), Milagro, Ecuador.

Resumen

Este artículo analiza las transformaciones normativas que han afectado a los medios públicos en Ecuador, desde la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en 2013 hasta sus reformas en 2019 y 2022. A través de un enfoque crítico y comparado, se examina cómo estas modificaciones legales han redefinido el rol, la legitimidad y la sostenibilidad de los medios públicos en el país.

El estudio evidencia que, a pesar de los avances normativos, persisten vacíos legales, ambigüedades institucionales y debilidades estructurales que afectan el funcionamiento efectivo de los medios públicos, sobre todo a nivel local. Además, se enmarca el caso ecuatoriano dentro de una problemática regional que revela una incomprensión estructural de lo público en el ámbito mediático, con consecuencias directas sobre la legitimidad y sostenibilidad de estos medios.

Palabras claves: Medios públicos, Ley Orgánica de Comunicación, avances normativos, modificaciones legales, rol, legitimidad y sostenibilidad.

Abstract

This article analyzes the regulatory transformations that have affected public media in Ecuador since the enactment of the Organic Law of Communication (LOC) in 2013 through its reforms in 2019 and 2022. Using a critical and comparative approach, it examines how these legal changes have redefined the role, legitimacy, and sustainability of public media in the country.

The study reveals that, despite normative advances, legal gaps, institutional ambiguities, and structural weaknesses persist, which hinder the effective functioning of public media—especially at the local level. Furthermore, the Ecuadorian case is situated within a broader regional issue that highlights a structural misunderstanding of public service in the media sphere, with direct consequences for the legitimacy and sustainability of these media outlets.

Keywords: Public media, Organic Law on Communication, regulatory advances, legal modifications, role, legitimacy, and sustainability.

Riassunto

Il presente articolo analizza le trasformazioni normative che hanno interessato i media pubblici in Ecuador dall'entrata in vigore della Legge organica sulla comunicazione (LOC) nel 2013 fino alle riforme del 2019 e del 2022. Attraverso un approccio critico e comparativo, si esamina come tali modifiche legislative abbiano ridefinito il ruolo, la legittimità e la sostenibilità dei media pubblici nel Paese.

Lo studio evidenzia che, nonostante i progressi normativi, persistono lacune giuridiche, ambiguità istituzionali e debolezze strutturali che ostacolano il funzionamento efficace dei media pubblici, soprattutto a livello locale. Il caso ecuadoriano viene inoltre collocato in una problematica

regionale più ampia, caratterizzata da una comprensione insufficiente del concetto di servizio pubblico nell'ambito dei media, con conseguenze sulla loro legittimità e sostenibilità.

Parole chiave: media pubblici; Legge organica sulla comunicazione; progressi normativi; modifiche legislative; ruolo; legittimità; sostenibilità.

Introducción

La comunicación ha sido, desde los inicios de la civilización, una herramienta esencial para la convivencia y el desarrollo humano. Freire (2002) señaló que solo a través de ella es posible resolver conflictos y facilitar la interacción honesta entre los individuos. No obstante, con la aparición y expansión de los medios masivos, el enfoque comunicativo fue desplazado hacia una visión unidireccional, en la cual el flujo de información se dio desde un emisor con poder hacia receptores considerados pasivos. Como advirtió Ibáñez (1987), esto llevó a pensar la comunicación como un proceso en el que se "trasladan informaciones variadas, las cuales pueden llegar a ser órdenes que deben ejecutarse", eliminando la posibilidad de una verdadera retroalimentación.

Ante este panorama, surgieron diversas críticas que señalaban la concentración mediática, la mercantilización del discurso y la falta de pluralidad. Ya en la década de 1970, la Unesco alertaba sobre el imperialismo cultural y el monopolio informativo como barreras para el ejercicio de los derechos humanos. En respuesta a estas preocupaciones, surgió con fuerza el debate sobre la necesidad de medios de comunicación públicos y comunitarios que permitieran la construcción de una esfera pública diversa, participativa y representativa. (Del Río, 2009)

La comunicación pública se entiende hoy, según Hernández (et al., 2012), como un proceso circular e incluyente, en el que emisor y receptor intercambian constantemente sus roles para construir colectivamente el bien común. Esta visión, respaldada por autores como Rincón (2010), Chaparro (2013) y Kaplún (2010), resalta la importancia de que los medios públicos no solo informen, sino que eduquen, promuevan la ciudadanía activa y fortalezcan la democracia desde lo local.

En este contexto, los medios públicos han sido planteados como una alternativa para recuperar el carácter participativo y democrático de la comunicación. Según Mastrini (2013), estos medios deben ser espacios destinados al diálogo ciudadano y al ejercicio de la libre expresión, más allá de los intereses comerciales o partidistas. En Ecuador, el reconocimiento oficial de los medios públicos se dio con la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en junio de 2013. Esta norma representó un hito en la política comunicacional del país al clasificar por primera vez a los medios en públicos, privados y comunitarios, definiendo sus funciones, principios y responsabilidades.

Después de su aprobación, la LOC, el rol y la legitimidad de los medios públicos han sido objeto de múltiples debates constantes y críticas que apuntan a que estos espacios eran una amplificación de la propaganda oficial correísta, movimiento entendido como el proyecto político impulsado por

Rafael Correa (2007–2017), caracterizado por un liderazgo fuerte, un discurso confrontacional hacia los medios privados. (Celi, 2022)

Con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia (2017–2021) se produjo un giro significativo en la política comunicacional del país. Además de ejecutarse la primera reforma en la LOC como señal de distensión con los medios tradicionales (Kitzberger, 2020), se impulsó un proceso de desmantelamiento de la empresa pública de medios, Medios Públicos EP, que se afianzó en el gobierno de Guillermo Lasso (2021–2023).

En esta línea, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar esos cambios a través de un enfoque comparativo y crítico de las reformas a esta ley, especialmente las introducidas entre el 2019 y 2022, que han introducido nuevas perspectivas frente a los medios públicos. Se busca identificar las implicaciones legales, políticas y sociales de dichos cambios, así como sus efectos sobre el modelo de comunicación pública que se pretende construir en el país.

Este análisis tiene un alto valor académico, político y social, pues no solo aporta a la comprensión del marco legal vigente, sino que también visibiliza algunas experiencias de gestión de los medios públicos, sus avances, desafíos y el rol que juegan como espacios de participación ciudadana. Asimismo, puede servir como insumo para futuras investigaciones, reformas legales y políticas públicas orientadas a fortalecer la comunicación pública en Ecuador.

Metodología

La presente investigación se enmarca en un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y analítico, con un diseño documental que combina el análisis normativo, institucional y contextual. Se recurrió a la técnica de análisis de contenido aplicada a fuentes primarias y secundarias, bajo una lógica comparada y crítica.

Entre las fuentes primarias, se consideraron los cuerpos legales relevantes, como la Constitución del Ecuador de 2008, la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en sus versiones de 2013, 2019 y 2022, así como otros documentos normativos complementarios (decretos, reformas, registros oficiales). Las fuentes secundarias incluyeron literatura académica, informes institucionales, estudios de caso y artículos científicos producidos por centros de investigación.

Asimismo, se integraron testimonios obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas a responsables de medios públicos municipales. Estas entrevistas permitieron identificar vacíos normativos, obstáculos institucionales y prácticas emergentes en la gestión de medios públicos a nivel local. La codificación de las respuestas se orientó a categorías temáticas como autonomía editorial, participación ciudadana, sostenibilidad financiera y gobernanza.

La validación de los hallazgos se apoyó en el cruce entre normativas vigentes, las prácticas reportadas en campo y los estándares internacionales. Esta triangulación permitió no solo caracterizar las transformaciones normativas en la LOC, sino también establecer las tensiones persistentes entre el modelo ideal de medios públicos y su aplicación práctica en el contexto ecuatoriano.

Análisis normativo

En el contexto ecuatoriano, los medios públicos tienen una trayectoria institucional reciente y marcada por tensiones tanto en su diseño como en su implementación. Lejos de consolidarse como espacios plenamente legitimados, su existencia ha estado atravesada por disputas sobre su rol, su independencia editorial y su uso político. Como señaló Macaroff (2020), estos medios constituyen un campo especialmente revelador de la estrecha relación entre comunicación y poder, convirtiéndose en un terreno privilegiado para observar cómo se disputa el control simbólico y narrativo del espacio público. Su evolución ha fomentado un debate persistente sobre el acceso a la información, la pluralidad de voces y el sentido mismo de lo público en la esfera mediática que se evidencia en los cambios normativos que ha sufrido la Ley Orgánica de Comunicación.

Ley Orgánica de Comunicación (2013): institucionalización del sistema mediático tripartito

El modelo comunicacional impulsado durante el correísmo dio origen a un sistema de medios públicos con la aspiración de democratizar la esfera mediática, promoviendo mayor diversidad y pluralismo informativo. La LOC tuvo su origen en una consulta popular celebrada el 7 de mayo de 2011, cuyos resultados impulsaron su elaboración. Posteriormente, fue aprobada por mayoría en la Asamblea Nacional y oficializada en junio de 2013, durante el gobierno de Rafael Correa.

Su formulación respondió a los principios establecidos en la Constitución de 2008, particularmente en lo referido al derecho a la comunicación (artículos 16, 18 y 384), y consagró este derecho como un servicio público. En ese marco, la LOC de 2013 estableció obligaciones generales para todos los medios de comunicación social, regulando su funcionamiento bajo criterios de responsabilidad social y de interés público (Art. 71).

La normativa introdujo una visión estructural del ecosistema mediático nacional y marcó un punto de inflexión en la historia normativa de Ecuador al establecer por primera vez una clasificación oficial de los medios de comunicación en tres tipos: públicos, privados y comunitarios (Art. 10).

- Medios públicos: definidos como entidades de derecho público con vocación de servicio ciudadano, autonomía editorial y responsabilidad social (Art. 83).
- Medios privados: gestionados por personas naturales o jurídicas de derecho privado, con o sin fines de lucro, orientados a la prestación de servicios informativos (Art. 84).
- Medios comunitarios: pertenecientes a colectivos sociales, comunas o pueblos, sin fines de lucro, con énfasis en la rentabilidad social y la participación ciudadana (Art. 85).

Una clasificación inédita en el país y que respondió al mandato constitucional de garantizar la pluralidad informativa y democratizar el acceso a la comunicación (Art. 384 de la Constitución).

Diversos actores nacionales e internacionales expresaron inquietudes desde el inicio del proceso legislativo de esta norrma comunicacional en Ecuador. Organismos especializados en libertad de expresión, como los relatorías de la CIDH, de Naciones Unidas y la Unesco. Estas preocupaciones se agravaron tras la aprobación de una Ley de Telecomunicaciones que se criticó por no llevar un

proceso de consulta pública y que trasladó la gestión del espectro radioeléctrico a instancias técnicas cuestionadas. (Kitzberger, 2020).

La LOC no solo definió jurídicamente a los medios públicos como "personas legales de derecho público" (Art. 83), sino que también les asignó un rol estratégico en la democratización de la comunicación. Se les exigía contar con consejos editoriales y consejos ciudadanos como mecanismos de participación y control social, con el objetivo de garantizar su independencia editorial. Esta estructura respondía a los principios de pluralismo, transparencia y servicio público consagrados en el artículo 384 de la Constitución ecuatoriana.

Sin embargo, como advierte Sánchez Carrión (2021): "la ausencia de un modelo de gestión periodística distante del poder político impidió la consolidación de medios públicos robustos y sostenibles", (p. 4). La mayoría de estos medios fueron administrados por la Secretaría Nacional de Comunicación (Secom), lo que generó una subordinación funcional al Ejecutivo y debilitó su autonomía institucional.

Panchana Macay y Mena Iturralde (2020) identificaron que "aunque la LOC promovía la creación de medios públicos, su implementación derivó en empresas estatales con escasa transparencia, sin políticas editoriales claras y con estructuras administrativas poco profesionalizadas", (p. 6). Este desfase entre el diseño normativo y la práctica institucional revela una tensión entre el ideal de comunicación pública y la lógica gubernamental de control informativo.

Desde una perspectiva internacional, el análisis de Sánchez y Punín (2021), basado en los Indicadores de Desarrollo Mediático de la Unesco, mostró que los medios públicos ecuatorianos presentaron debilidades en cuatro áreas clave: libertad de expresión, pluralismo, capacitación profesional y fortalecimiento institucional. En particular, se señaló que "la democratización de la comunicación fue un intento fallido, pues no se consolidó un sistema público independiente ni plural", (p. 5).

Este panorama sugiere que, aunque la LOC-2013 introdujo avances normativos importantes, como la tipología tripartita de medios y la redistribución equitativa del espectro radioeléctrico (Art. 106), su aplicación estuvo marcada por ambigüedades políticas, falta de voluntad institucional y ausencia de políticas públicas de comunicación coherentes.

Reforma de 2019: desmantelamiento del modelo de control y reconfiguración del rol público

Aunque Lenín Moreno formó parte del mismo proyecto político que Rafael Correa, durante su gobierno (2017-2021) tomó distancia de su predecesor, promoviendo transformaciones significativas en el ámbito comunicacional, tanto a nivel normativo como institucional. Una muestra de ello fue el decreto ejecutivo 1160, emitido en 2020, que dispuso la disolución de la Empresa de Medios Públicos, responsable de administrar los 12 medios bajo control del Ejecutivo. Esta medida fue anunciada en medio de una compleja coyuntura marcada por crisis sanitaria, económica y política, lo que intensificó el debate sobre la pertinencia de que el Estado continuará

financiando dichos medios. Luego del anuncio, se procedió con la liquidación de activos y la desvinculación de trabajadores.

Moreno, además, propuso reformar la LOC para alinearla con estándares internacionales de libertad de expresión. Kitzberger, P. (2020) hizo una descripción de cómo se dieron las primeras reformas a la LOC. Como señal de ruptura con el estilo confrontacional de Rafael Correa, Moreno sostuvo reuniones públicas con representantes de grandes medios, lo que marcó el inicio de un viraje político conocido como "descorreización". Este giro se enmarcó en una narrativa crítica hacia el populismo correísta, al que se le atribuía un uso autoritario de la ley —especialmente a través de la Supercom— como mecanismo de control mediático.

Sin embargo, la crítica a los mecanismos coercitivos de la ley no fue exclusiva de los sectores opositores o empresariales. También alcanzó a voces progresistas que, aunque inicialmente respaldaron la LOC, consideraban excesivas algunas de sus disposiciones. El núcleo correísta fue el principal defensor de la normativa original, interpretando sus instrumentos de control como una forma legítima de fiscalización frente a los abusos del poder mediático. El proceso de reforma fue amplio en participación: contó con la intervención de periodistas, académicos, organismos internacionales y organizaciones civiles, tanto defensoras como críticas de la ley. El gobierno de Moreno buscó construir consensos entre estos sectores para legitimar la reforma como una transición democrática.

Las modificaciones incluyeron la eliminación de figuras controversiales como el “linchamiento mediático”, la disolución de la Supercom y la redistribución de funciones hacia organismos como el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Defensoría del Pueblo. Estas medidas fueron presentadas como una restauración del estado de derecho y un alivio a las restricciones a la libertad de expresión.

Kitzberger concluye que, a pesar de su carácter disruptivo, las reformas no transformaron el modelo mediático dominante, de corte comercial y elitista. El proceso reveló, sin embargo, una mayor capacidad de incidencia de sectores no empresariales, marcando un precedente que impide una simple restauración del orden previo a la LOC de 2013.

Además, se redefinieron sus objetivos en el artículo 78.1, con un enfoque hacia el servicio público: “Los medios públicos de comunicación tienen como finalidad promover el ejercicio de los derechos a la comunicación, ofrecer contenidos educativos, culturales y fomentar la pluralidad y diversidad”.

No obstante, tanto la aprobación de la LOC en 2013, como las reformas impulsadas durante el gobierno de Lenín Moreno evidencian la persistencia de vacíos legales en relación con la regulación y el funcionamiento de los medios públicos. Uno de los aspectos más críticos identificados en este marco es la falta de directrices claras para garantizar la participación ciudadana dentro de estos espacios.

Entrevistas mantenidas con los responsables de tres radios públicas de carácter municipal en Ecuador, reveló que las deficiencias normativas también se extienden a los mecanismos de

involucramiento ciudadano. Aunque la LOC contempla la creación de consejos ciudadanos para estos medios, no establece lineamientos concretos sobre los procedimientos para su constitución ni sobre su funcionamiento operativo. Esta ambigüedad normativa dificulta la implementación efectiva de espacios participativos y genera incertidumbre en la gestión institucional.

Como señaló una de las personas entrevistadas en dicho estudio, es necesario contar con normativas más detalladas y específicas que fortalezcan la gestión comunicacional, sin que ello implique una sobrecarga regulatoria que obstaculice los procesos administrativos y editoriales. En este sentido, el reto consiste en construir marcos normativos que, lejos de restringir, habiliten formas reales de participación democrática, transparencia y control social en los medios públicos.

Reforma de 2022: búsqueda de la autonomía editorial, pero sin vigilancia

La reforma a la LOC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 188 el 14 de noviembre de 2022, representó un giro normativo frente al modelo de comunicación estatal promovido por Rafael Correa. Este nuevo cambio se concibió en el gobierno de Guillermo Lasso (2021–2023), quien representó un giro liberal en la política comunicacional ecuatoriana, distanciándose tanto del modelo hiperregulado del correísmo, como de la transición ambigua del morenismo.

Como señalaron Chavero y Rodríguez (2023), "la estrategia comunicacional de Lasso se centró en el uso intensivo de redes sociales y en una narrativa de transparencia institucional, aunque con escasa articulación con medios públicos tradicionales", (p. 10). Esta diferencia se evidenció en la reforma de la LOC en noviembre de 2022, que reinstauró la figura del defensor de las audiencias, estableció una distribución equitativa de la publicidad estatal y reafirmó el carácter no partidista de los medios públicos.

La reforma de 2022 mantiene la esencia normativa expedida en el gobierno de Moreno sobre los medios públicos, aunque con algunos cambios importantes. Uno de ellos está en el artículo 49, en el que se señala que una de las funciones del Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación es "vigilar los procesos de participación ciudadana en los medios públicos del país y el cumplimiento de los principios de autonomía, independencia editorial, pluralidad, participación, transparencia y rendición de cuentas" (literal f).

Dicho acompañamiento, sin embargo, es tarea pendiente, según los representantes de los medios públicos. En diálogo con representantes de radios públicas de iniciativa municipal, se coincidió que el apoyo de entidades a este tipo de medios, como, por ejemplo, del Consejo de Comunicación, ha sido nulo, pues no han recibido la guía para fortalecer la gestión administrativa o comunicacional o, como indica la LOC, vigilar los procesos de promoción de la participación ciudadana.

De hecho, los responsables manifestaron que existe un gran desconocimiento sobre cómo administrar estos medios. Incluso, se podría decir que hay una incomprensión sobre su naturaleza como espacios de representación y encuentro ciudadano, situación que se agrava con la condición económica que enfrentan. Para lograr su sostenibilidad financiera, muchos han optado por aplicar

un modelo administrativo desde la perspectiva comercial, que los pone en competencia directa con las radios privadas.

Contextualización

Un dilema normativo regional

Si bien la relación entre medios públicos y poder político ha sido un punto crítico en el caso ecuatoriano, particularmente desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en 2013, esta problemática no es exclusiva del país y la discusión de su establecimiento y marco legal es un tema en construcción en toda la región. Desde una perspectiva crítica, Mastrini (2013) sostuvo que en América Latina persiste una incomprensión estructural de lo público, lo cual debilita el vínculo entre los medios estatales y la ciudadanía. En el contexto europeo, en cambio los medios de servicio público han llegado a consolidarse como parte esencial de su identidad comunicacional colectiva, valor legitimado por su función social y como garantes del derecho a la comunicación.

Los medios latinoamericanos enfrentan una historia diferente. En lugar de consolidarse como instituciones autónomas y socialmente legitimadas, han sido objeto de disputas sobre su rol y dependencia del poder político. La preocupación central ha sido evitar que se conviertan en simples voceros del Estado, en un intento por construir un modelo que «no sea la correa de transmisión de la voz del Estado» o que su programación imite la lógica del mercado, dificultando el desarrollo de propuestas diferenciadas y socavando su legitimidad social. (Cañedo, 2024)

En esa línea, Chaparro (1998) también defendió que, pese a la controversia que generan sus objetivos, los medios públicos cumplen un papel relevante en la construcción de imaginarios colectivos y en la legitimación del rol del Estado en la comunicación (p. 4). Esta tensión se refleja claramente en el estudio El mapa de los medios públicos del Ecuador: entre el auge y la ambigüedad, que identifica una fuerte polarización en torno a los medios estatales, percibidos como voceros del gobierno, mientras que los medios privados eran considerados opositores durante el correísmo, aunque el análisis se centra exclusivamente en los medios bajo control del Ejecutivo. (Panchana & Iturralde, 2020)

En la práctica, estos medios ocupan una posición residual dentro del sistema comunicacional ecuatoriano. El bajo índice de audiencia de Ecuador TV —inferior al 1 %— contrasta con los porcentajes significativamente más altos de emisoras privadas como Ecuavisa, TCTV y Teleamazonas, que alcanzan cerca del 12 %, reflejando una desconexión perceptible entre la oferta pública y los intereses de la ciudadanía, según lo recopilado por Cañedo (et al, 2024) . Desde su creación, este canal ha mantenido su misión institucional de ofrecer contenidos que informen, eduquen y entretengan, con el propósito de valorar la diversidad nacional. (Comunica EP, 2023)

No obstante, las percepciones ciudadanas sobre él presentan contrastes significativos. Aunque hay un grupo de ciudadanos que valoran la existencia de medios públicos como herramientas de inclusión y cohesión social, otros los perciben como instrumentos alineados con tendencias

políticas específicas, así como su limitada calidad editorial. En muchos casos, su visionado se reduce a actos institucionales o requerimientos laborales Cañedo (et al, 2024)

Otro obstáculo relevante es la forma en que se evalúa el desempeño de los medios públicos, ya que suele priorizarse su rentabilidad económica por sobre su impacto social. Esta tendencia responde a una lógica más amplia, como advierte Chaparro (1998), quien observa que en el ámbito global los indicadores económicos son los más utilizados para medir el desarrollo, en defensa de los intereses del capital, (p. 5). Como alternativa, organismos internacionales han promovido herramientas de evaluación más integrales, como el Índice de Rentabilidad Social (2012), que mide el aporte de los medios públicos en relación con su gestión, infraestructura y capital social. Esta iniciativa se articula con los Indicadores de Desarrollo Mediático, una propuesta de la Unesco mediante el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), que establece ocho principios orientados a evaluar y fortalecer el rol de los medios públicos en contextos democráticos. (Becerra, 2015)

Uno de ellos refiere, precisamente, la necesidad de un marco normativo que garantice su estabilidad e independencia, no solo los intereses comerciales, sino también frente al poder político. En este sentido, los marcos legales cumplen un papel clave. Diversos manuales e indicadores recomiendan contar con normativas claras que protejan derechos fundamentales como la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad mediática.

La Unesco, citada por Almeida (2008), enfatizó la necesidad de establecer "un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social", desarrollado de forma participativa y alineado con las mejores prácticas internacionales. Lejos de representar una forma de censura, la regulación debe funcionar como un conjunto de garantías que prevengan abusos y promuevan la autorregulación de los medios en función de objetivos previamente consensuados con la ciudadanía.

Uno de los retos más importantes para la sostenibilidad de los medios públicos es asegurar un financiamiento estable que les permita cumplir con su misión. La Unesco (2012), en su documento Indicadores de Calidad de las Emisoras Públicas, subraya la responsabilidad del Estado de proporcionar los recursos necesarios para garantizar que las emisoras, especialmente las radios, puedan responder a los intereses ciudadanos. En un entorno donde deben competir con medios privados, es fundamental que los medios públicos eviten adoptar lógicas puramente comerciales, (p. 17).

Aunque se reconoce que pueden existir aportes provenientes de fuentes privadas, su financiación no puede depender de ellas. Por tanto, el Estado debe asegurar mecanismos que permitan su sostenimiento a largo plazo. El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, presentados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, establece principios sobre la regulación de la publicidad oficial, según el cual diversas maneras de restringir ilegítimamente la libertad de expresión. Estas van desde formas explícitas como la censura previa, hasta mecanismos más sutiles y sofisticados que no siempre son evidentes a simple vista (Observacom, 2024).

Uno de estos mecanismos indirectos es el uso discrecional de la publicidad oficial, que puede convertirse en un instrumento de presión sobre los medios de comunicación. Tal práctica responde a intereses políticos que, mediante recompensas o sanciones económicas, buscan influir en la línea editorial de los medios, comprometiendo su autonomía. La asignación arbitraria de estos recursos públicos afecta directamente las condiciones necesarias para el funcionamiento libre e independiente de la prensa, constituyendo así una forma de censura encubierta. En este contexto, es fundamental recordar que, conforme al Principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, ni los gobiernos ni las entidades públicas deben manipular los fondos estatales para condicionar la labor informativa, la cual debe ejercerse sin presiones —ya sean directas o indirectas— que vulneren el derecho a informar y a ser informado libremente (OBSERVACOM, 2024).

La participación en el debate

Los mecanismos de participación establecidos por la legislación requieren una definición conceptual y operativa más precisa sobre la naturaleza, propósito y formas de ejercer la participación ciudadana en el ámbito comunicacional. Determinar qué implica participar, para qué se participa y cómo debe llevarse a cabo este ejercicio en el campo de la comunicación no resulta una tarea evidente ni simple. Esta falta de claridad afecta tanto a legisladores y funcionarios públicos, como a quienes gestionan o laboran en los medios de comunicación, así como a la ciudadanía en general (Linares, 2022). La formulación de políticas de comunicación debe ser entendida como un proceso dinámico en el que interactúen diversos actores: estatales, comerciales y sociales, tanto institucionales como no institucionales, para que se contemplen la diversidad de intereses.

En este marco, la participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas de comunicación supone una intervención directa del público en la producción y gestión de los sistemas comunicativos. Así lo expresa la UNESCO al indicar que esta participación "implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación" (UNESCO, 1977, p. 4). Finalmente, la participación ciudadana en la definición de políticas de comunicación no solo beneficia al sector en cuestión, sino que también fortalece la formación democrática de la sociedad y del Estado. En este sentido, las y los ciudadanos se configuran como tales a través de su participación, la cual les otorga la capacidad de transformar su condición y promover nuevas demandas sociales. En consecuencia, esta participación se convierte en un componente fundamental de la esfera pública, permitiendo la expansión de la ciudadanía dentro de ella.

La participación activa de la sociedad civil es un componente esencial en el funcionamiento de medios públicos democráticos. Según la UNESCO, "las organizaciones de la sociedad civil son una parte vital de una ecología mediática saludable", no solo por el respaldo que ofrecen, sino también por su rol vigilante. Este involucramiento puede manifestarse a través del monitoreo de contenidos, la defensa de la libertad de expresión y la interacción directa con periodistas y responsables de políticas públicas. La ciudadanía no debe ser vista únicamente como receptora de

contenidos, sino como parte integral del proceso comunicativo. Es fundamental establecer mecanismos de consulta e información permanentes sobre la gestión del medio, especialmente en lo relativo a su programación. De este modo, se garantiza la pluralidad de voces, la representación de las culturas locales y el fortalecimiento de la identidad territorial.

En esta línea, el Indicador de Rentabilidad Social en Comunicación (Irscom) valora positivamente la producción de contenidos locales, temáticas diversas, espacios musicales no comerciales, así como programas realizados por colectivos ciudadanos. Además, mide el grado de articulación territorial del medio a través del número de redes o asociaciones a las que pertenece. (Irscom, 2018)

La transparencia es otro aspecto que debe formar parte estructural del funcionamiento de los medios públicos, tanto en el plano financiero como en el de sus contenidos. La ciudadanía debe ejercer un rol de contraloría social, no solo sobre el uso adecuado de los recursos públicos, sino también sobre el cumplimiento de los principios fundacionales del medio. Por ello, se recomienda implementar mecanismos que faciliten el acceso a la información sobre el origen y destino de los fondos, así como de los procesos internos de gestión. La rendición de cuentas debe ser periódica, accesible y participativa, lo que implica no solo presentar reportes, sino habilitar espacios de diálogo e interacción para fomentar una ciudadanía crítica e informada.

La rápida digitalización ha traído consigo una nueva dimensión de la cobertura universal. La integración de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no solo amplía el alcance geográfico, sino que también diversifica las plataformas de participación e intercambio, promoviendo una retroalimentación más directa con las audiencias.

Conclusiones

Las reformas a la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador entre 2019 y 2022 han transformado de manera sustancial el papel legal y político de los medios públicos. De un modelo centralizado y orientado al control estatal, se ha transitado hacia un régimen más pluralista, con énfasis en la autonomía editorial, la participación ciudadana y la transparencia en el uso de recursos públicos.

A pesar de que la LOC de 2013 representó un hito importante al establecer una tipología tripartita de medios —públicos, privados y comunitarios— y consagrar el derecho a la comunicación como un servicio público, su aplicación reveló profundas tensiones entre el diseño normativo y su implementación institucional.

Las reformas introducidas en 2019 marcaron un intento de desmontar ese modelo de control, eliminando organismos sancionadores como la Supercom y promoviendo principios orientados a la libertad de expresión. Sin embargo, estas modificaciones no estuvieron acompañadas de un marco institucional sólido que asegurara la sostenibilidad y continuidad de los medios públicos. La disolución de Medios Públicos EP, por ejemplo, dejó un vacío operativo sin una estructura alternativa que garantizara el servicio de comunicación pública. A ello se suma la reforma de 2022, que reafirmó principios fundamentales como la autonomía editorial, la transparencia y la

participación ciudadana, pero cuya implementación práctica ha sido débil o inexistente. La falta de directrices claras para la creación y funcionamiento de consejos ciudadanos, sumada a la ausencia de apoyo técnico e institucional, ha impedido que estos principios se traduzcan en prácticas reales y sostenidas.

En este contexto, los medios públicos enfrentan desafíos estructurales que comprometen su misión. La precariedad económica, el escaso conocimiento sobre su naturaleza como medios públicos y la falta de articulación con sus comunidades han generado una deriva hacia modelos comerciales, que los colocan en competencia directa con medios privados y desdibujan su carácter público. Esta situación refleja una desconexión entre el diseño institucional y las capacidades locales para sostener un proyecto comunicacional con enfoque ciudadano y plural.

El caso ecuatoriano forma parte de una problemática regional más amplia. En América Latina, persiste una incomprensión estructural de lo público en el ámbito mediático, lo que dificulta la consolidación de medios estatales autónomos, sostenibles y socialmente legitimados. La instrumentalización política de la publicidad oficial, la priorización de indicadores económicos por encima de criterios de rentabilidad social, y la débil implementación de políticas públicas de comunicación han limitado el desarrollo de un ecosistema mediático verdaderamente democrático.

En consecuencia, se hace evidente la necesidad de avanzar hacia una política pública de comunicación integral, que supere la visión coyuntural y reactiva de las reformas legales. Esta política debe reconocer el carácter estratégico de los medios públicos, garantizar su financiamiento autónomo, promover una ciudadanía activa en su gestión y evaluación, y establecer mecanismos claros de contraloría social. Solo así será posible construir medios públicos que respondan a las necesidades e intereses de la población, que fortalezcan el pluralismo informativo y que contribuyan a la consolidación de una esfera pública participativa, diversa y democrática.

Referencias

Almeida. (2008). Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Unesco.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2013). Ley Orgánica de Comunicación. Registro Oficial Suplemento No. 22, 25 de junio de 2013. https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación. Registro Oficial Suplemento No. 432, 20 de febrero de 2019. https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 188, 14 de noviembre de 2022. https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-comunicacion

Becerra. (2015). Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina. Cuadernos de Discusión de comunicación e información, 3, 1-23.

Cañedo, A., Yaguaches, J. J., & Valdiviezo-Abad, C. (2024). El valor de los medios públicos en América Latina: el caso de Ecuador TV. América Latina Hoy, 94, e31711. https://doi.org/10.14201/alh.31711

Celi Toledo, I. (2022). Del correísmo al anti-correísmo: Constitucionalismo autoritario, radicalismo y cambio político en Ecuador. Suracademia, Universidad Nacional de Loja. Recuperado de https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/download/697/1061

Chavero, P., & Rodríguez, R. (2023). Comunicación estratégica en crisis políticas: el caso de Guillermo Lasso. Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 37, 8–27. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/20076

Comunica EP. (2022). Informe de rendición de cuentas.Comunica EP. (2023). Misión y visión [Web oficial Comunica EP].

Chaparro. (1998). Radio pública local. Fragua.

Chaparro. (2013). Políticas públicas, medición de la rentabilidad social y narrativas para una nueva ética. Comunicación para la resistencia: conceptos, tensiones y estrategias en el campo político de los medios., 62.

Del Río Sánchez . (2009). TIC, derechos humanos y desarrollo: nuevos escenarios de la comunicación social. Análisis: Cuadernos de Comunicación y cultura, 55-69.

Freire. (2002). Educación y cambio. Obtenido de Galerna-Búsqueda de Ayllu: https://www.fundamedios.org.ec/tag/medios-publicos/

Hernández, Mayugo, & Tamarit. (2012). Comunidad y comunicación: prácticas comunicativas y medios comunitarios en Europa y América Latina. In XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 499-513.

Ibañez. (1987). Planteamiento filosofico educativo del problema de la comunicación. Revista Española de Pedagogía, 295-303.

IRSCOM. (2018). índice de Rentabilidad Social en Comunicación-IRSCOM. Obtenido de Laboratorio de Comunicación y Cultura Comandalucía.: https://comandalucia.com/irscom/

Kaplún. (2010). Una pedagogía de la comunicación. Ediciones de la Torre, 25.

Kitzberger, P. (2020). Posguerras mediáticas en América Latina: la reforma de la Ley orgánica de Co-municación en el Ecuador poscorreísta. POSTData, 25(2), 417-452.Lowe, G. F. y Martin, F. (Eds.). (2014). The Value of Public Service Media.

Linares, A., & Segura, M. S. (2022). Instituciones participativas de políticas de comunicación en Latinoamérica. Modelos, barreras, logros y desafíos. Comunicación Y Medios, 31(46), pp. 68–81. https://doi.org/10.5354/0719-1529.2022.67688

Macaroff, A., (2020). ¿Es posible democratizar la comunicación? Debates sobre los medios públicos y privados en Ecuador . : Flacso Andes [Links]

Mastrini. (2013). Medios públicos y derecho a la comunicación. Las políticas de comunicación en el siglo XXI, 25.

OBSERVACOM. (2024). Publicidad oficial, medios y libertad de expresión en América Latina: Diagnóstico y propuestas para una distribución más justa y transparente. Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia. https://www.observacom.org/PublicidadOficialPIDC/wp-content/uploads/2024/11/Publicidad-Oficial-Informe-general.pdf

Panchana Macay, A., & Mena Iturralde, L. (2020). El mapa de los medios públicos de Ecuador: entre el auge y la ambigüedad. Global Media Journal, 17(32), 1–20. https://doi.org/10.29105/gmjmx17.32-3

Rincón, & Magrini. (2010). Mucho gobierno y mucho medios, poco periodismo y pocas ciudadanías. Por que nos odian tanto, 313-329.

Sánchez Carrión, G. (2021). Del dicho al hecho: Democratización mediática y medios públicos en Ecuador. Comunicación y Medios, (44), 1–18. https://doi.org/10.5354/0719-1529.2021.61145

Sánchez Carrión, G., & Punín Larrea, M. I. (2023). Medios municipales en Ecuador: una mirada hacia la comunicación pública. RAE-IC: Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación, 10(19), 209–230. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8847016

Unesco, (2020). UNESCO.

https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/unesco/es/Organismo/Paginas/Que-es.aspx