

Conclusiones generales a la auditoría de las concesiones

A más de las conclusiones y recomendaciones específicas que se han incluido en cada uno de los diferentes capítulos, la Comisión considera indispensable exponer las conclusiones generales que responden al conjunto de irregularidades comprobadas por la presente auditoría, expuestas en este capítulo.

Las decisiones o resoluciones del CONARTEL asumidas con una ilegal conformación de dicho órgano en el que participaron personeros prohibidos por la Constitución, son nulas de pleno derecho por haber sido asumidas por un órgano constituido ilegalmente, violando una prohibición expresa de la Ley Suprema del Estado.

Según el tratadista Herman Jaramillo Ordoñez “El acto reglado es aquel que está sometido a un régimen especial señalado bien por la Constitución, la ley o el reglamento. Este acto no puede salirse de los límites que se le ha señalado.

El acto discrecional denominado también de poder es aquel que lo dicta la administración en razón de las facultades propias que tiene para el buen servicio público. El acto discrecional dice Zanabini, permite adoptar a cada oportunidad las soluciones más útiles a las distintas situaciones de hechos. Por lo tanto un acto es discrecional cuando la ley o el reglamento dejan al administrador cierta libertad a discreción para actuar dentro de sus actos de ejecución. “La discrecionalidad no significa arbitrariedad, por cuanto la ley, en todo caso, determina explícitamente la competencia del funcionario, del cual no puede salirse; y determina, además, implícita o explícitamente, el fin del acto, al que debe corresponder. Si el acto se sale de esos límites, es nulo por “exceso” o “abuso de poder” según los casos”. “El fundamento de la discrecionalidad consiste en que la administración no es posible prever de antemano todas las contingencias posibles, por lo tanto ha de existir necesariamente un margen de libre apreciación en los órganos administrativos para que pueda desenvolverse”³⁷.

Por lo tanto puede concluirse que el CONARTEL ha cometido actos de poder que han violado normas expresas bajo el argumento de que ello era posible a la luz del artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión.

Por otra parte si se considera que todo dignatario, magistrado o funcionario público que en el ejercicio de sus funciones, se haya arrogado funciones y atribuciones o se haya excedido en las mismas más allá de los límites de la normatividad jurídica vigente, cae en el campo del ABUSO.

El abuso realizado en CUALQUIER FORMA que perjudique al PATRIMONIO ESTATAL por acción de servidores públicos o personas encargadas de un servicio público que tengan en razón de su cargo la custodia, manejo y administración de sus bienes, cae en

³⁷ Jaramillo Ordoñez, Hernán: “Manual de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Loja, 1984.

el campo del PECULADO, puesto que el delito de peculado está ubicado entre los delitos contra la Administración Pública; esta es su ubicación general en nuestro país; por lo tanto, no es un delito contra la propiedad. El delito de peculado, en la Ciencia Penal, consta dentro de los delitos de infracción de deber, no entre los delitos de dominio del hecho.

El tipo del delito de peculado en nuestro Código Penal

El tipo del delito de peculado que analizamos consta en el primer inciso art. 257 del Código Penal que, textualmente, dice:

“Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional”.

Destacamos que todo tipo penal es un microsistema que se compone de varios elementos cuya finalidad es criminalizar una conducta determinada. ¿De cuántas partes se compone este tipo?...se compone de dos partes: a) del núcleo; y, b) de los elementos.

El núcleo es la parte principal del tipo penal; le confiere cualidad, lo caracteriza y lo diferencia de los demás tipos. El núcleo está constituido por la acción. En el delito de peculado, el núcleo, es la acción de abusar de los bienes fiscales.

Los elementos típicos del delito de peculado son la otra parte constitutiva de la universalidad del tipo; son aquellos que complementan la unidad del tipo, indican las circunstancias y modos en que puede producirse la acción prohibida. Los elementos lo convierten en funcional al tipo penal. Los elementos típicos del delito de peculado son: a) el sujeto; b) el objeto; c) la relación necesaria entre el sujeto activo y los bienes del Estado; y, d) el resultado.

En el delito de peculado, el núcleo, está constituido por la acción, por la acción objetivada. El Art. 257 del Código Penal la determina en forma precisa: la acción consiste en abusar, en provecho propio o ajeno, “de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles” pertenecientes a la administración pública; éste, el abuso, es el núcleo del tipo, es el elemento central, primordial, del peculado y, en torno a este núcleo, el legislador ha colocado los demás elementos del tipo que responden a: qué sujeto debe abusar, de qué debe abusar y cómo debe abusar. Núcleo y elementos, en unidad indisoluble, configuran el todo del tipo denominado delito de peculado.

La acción consiste en apropiarse o distraer en provecho propio o ajeno el dinero o las cosas muebles poseídas por razón de cargo o servicio, y pertenecientes a la administración pública.

El abuso

En forma figurada: el abuso es el centro del tipo penal llamado peculado y, todos sus elementos, están dispuestos alrededor de él; por lo tanto, en el análisis de cada caso, se debe establecer la existencia del núcleo y de sus elementos y, además, su disposición y su correspondencia.

En el delito de peculado, los elementos y, entre ellos, el comportamiento del sujeto, deben haber sido **dirigidos hacia la finalidad** que no es otra que **abusar de los bienes fiscales**; a la inversa: si existen todos los elementos, pero no la intención de abusar de tales bienes, jurídicamente, no existe este delito. Más aún, según nuestro sistema legal, el abuso debe ser doloso y no culposo, porque, es de la esencia de este delito, ser doloso.

Según el Diccionario de la Lengua Española, abusar significa *"usar mal, excesiva, injusta, impropia o indebidamente de alguna cosa"* *"Usar con exceso de una cosa (...) Usar de la fuerza o del poder para perjudicar o aprovechar- se de otras personas: abusar del débil"*

Jurídicamente se entiende por abuso el hecho de usar de un poder, de una facultad, de un derecho o de una situación especial, como asimismo de una cosa u objeto, más allá de lo que resulta lícito, por la naturaleza o por la costumbre y, también con finés distintos de los autorizados por el ordenamiento legal.

Jurídicamente abusar es utilizar las cosas, los bienes, los derechos, las potestades, las situaciones en forma o fines distintos a los que, según la normatividad jurídica, la disposición administrativa, o la costumbre, les corresponde. También, excederse en la realización de un acto.

Todo dignatario, magistrado o funcionario público debe usar las facultades constitucionales y legales de que se encuentra investido en la forma y en el límite establecidos en la normatividad jurídica, si se excede, se arroga o invade funciones ajenas, cae en el campo del abuso. Toda autoridad debe ceñir sus actos a la ley, ésta le otorga las facultades de las que puede hacer uso y le da la medida hasta donde puede actuar; todo cuanto sobrepasa a las facultades y a la medida determinada en la normatividad jurídica constituye abuso. Además, toda autoridad debe usar sus facultades dentro de la medida legal: con justicia, con propiedad y debidamente.

Por lo tanto, el abuso radica en el mal uso que los dignatarios, magistrados o funcionarios públicos hacen de sus facultades normativizadas; y, el mal uso, en forma concreta, consiste en excederse del límite de tales facultades.

La ex Corte Suprema de Justicia ha adoptado plenamente la concepción que, sobre el abuso, trae la Enciclopedia Jurídica OMEBA: “Abuso”, en su acepción general, significa el aprovechamiento de una situación en contra de una persona, en contra de algo, en contra del ordenamiento jurídico, o en contra del convivir social. Según la Enciclopedia Jurídica OMEBA (página 113 del Tomo 1) significa *“toda demasía o exceso en el uso y tiene una aplicación conceptual amplísima. Puede referirse a situaciones de aprovechamiento injusto, de infidelidad por abuso de la confianza depositada, de prevalencia de un interés sobre otro, etc.”*. *“Jurídicamente se entiende por abuso el hecho de usar de un poder, de una facultad, de un derecho o de una situación especial, más allá de lo que resulta lícito por la naturaleza o por la costumbre”*. Teniendo en cuenta el ordenamiento moral de la sociedad *“el abuso se comete cuando se actúa aparentemente dentro de la esfera lícita o ética, pero, en realidad se sale de los límites impuestos por la justicia, la honestidad, la ley o la razón”*

“La **acción desarrollada** por el sujeto activo consiste en el ABUSO de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios que estuvieren en su poder **en virtud o razón de su cargo**, que como empleado público desempeña o del servicio público del cual se encuentra encargado.

El verbo rector del delito, abusar, implica que el funcionario público, a sabiendas, adopta una conducta impropia respecto del patrimonio público, y a través de mecanismos predeterminados por la norma, como son el desfalco, la disposición arbitraria u otra conducta semejante, obtiene el resultado concreto, consistente en traspasar, sin justa causa, es decir ilícitamente, los recursos económicos o bienes del Estado a su patrimonio personal o al de un tercero, que no necesariamente debe ser servidor público. Para que se materialice esta figura de infracción debe existir de manera inequívoca el ánimo de causar daño al patrimonio público, por lo cual para la configuración de este delito tiene que darse la concurrencia de dolo como elemento constitutivo.

El legislador, al emplear la expresión que “hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles” pertenecientes a la administración pública está significando el cambio de función que sufren dichos bienes: antes del delito, tienen la función de servir al bien público; luego de cometer el injusto, son de propiedad privada, sirven a un interés privado y el sujeto se enriquece ilícitamente.

Formas semejantes de abuso

¿Qué términos o expresiones son similares a desfalco y a disposición arbitraria?. Entre otros son: abuso de poder, usar los bienes fiscales contra las normas jurídicas, administrarlos arbitraria o fraudulentamente; distraerlos en beneficio propio o ajeno, apropiarse de ellos, darles un uso no habitual, emplearlos para una función diferente a la determinada por las normas jurídicas; tergiversar, ocultar datos o hechos relacionados con los bienes públicos que se administran.

Estas son las principales formas semejantes de abuso de los bienes fiscales a las que se refiere el art. 257 del Código Penal.

Resumiendo diríamos que: “Los elementos Constitutivos específicos de este delito son los siguientes:

- a) *El sujeto activo, que sólo puede ser un “empleado público o la persona encargada de un servicio público”, en cuyo poder se hallaren los bienes en virtud o razón de su cargo;*
 - b) *El objeto material, consistente, según los términos de la ley; en dineros públicos y privados, efectos que los representen, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios” que, como queda dicho, en razón del cargo estuvieran en poder del empleado público o encargado del servicio público;*
 - c) *La conducta, que estriba en “abusar” de tales bienes, “ya consista el abuso en desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante”, forma que radica siempre en actos de apropiación o distracción que dice la doctrina, sometidos en beneficio propio o de terceros; pues ha de advertirse que, si bien el verbo rector conforme la ley ecuatoriana es “abusar”, no puede desligarse el dicho abuso de la “forma” en que se comete, la cual únicamente puede ser una de las señaladas en la ley;*
 - d) *El elemento psicológico, que es la voluntad del abuso mediante desfalco, malversación disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante, a sabiendas de que se trata de bienes pertenecientes a la administración pública y con el fin de obtener provecho propio o de un tercero. El peculado, en consecuencia, es delito doloso; nuestra ley no contempla la modalidad culposa que existe en otras legislaciones referida a la malversación.-*
- a) *el resultado, que radica en lo que algunos autores denominan el “cambio de vínculo” o relación de la cosa con el agente, en virtud de la apropiación o de la distracción”.*

Bienes jurídicos protegidos

El peculado está previsto en nuestra legislación penal desde sus orígenes, para proteger dos bienes jurídicos: el patrimonio público y el deber de probidad de las personas encargadas de su custodia y manejo. Por ello los elementos esenciales constitutivos del peculado son: el abuso de fondos o bienes públicos con dolosa apropiación y daño patrimonial a la entidad perjudicada, abuso realizado en CUALQUIER FORMA que perjudique al PATRIMONIO ESTATAL por acción de servidores públicos o personas encargadas de un servicio público que tengan en razón de su cargo la custodia y manejo y administración de sus bienes. En consecuencia no puede configurarse un delito de peculado si no actúa por lo menos un servidor público custodio de bienes públicos que incumpla su deber de probidad y fidelidad a la administración, causando perjuicios a la entidad pública que le haya encargado el resguardo o UTILIZACION LEGITIMA de sus bienes

La responsabilidad de los funcionarios públicos a la luz de la Constitución de 1998 y 2008

La actividad del Estado la ejecutan múltiples sujetos a quienes se los denomina en general, servidores públicos y forman parte de la Administración Pública. Están organizados, jerárquicamente, en diversas categorías y cada una de ellas cuenta con un estatuto específico que rige su organización, funciones y responsabilidades. El Art. 120 de la Constitución Política de 1998, dispone:

“No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia”.

A su vez y en esta misma línea, el Art. 121 de la Carta Magna de 1998, dice:

“Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.”

Lo que hace esta disposición es constitucionalizar la figura del peculado. Volviendo imprescriptibles a la acción y la pena, facultando inclusive el inicio de los juicios y su continuación hasta sentencia, inclusive en ausencia de los acusados.

Prohibición para quienes tengan intereses en áreas a ser reguladas

Por primera vez, en la Constitución Política de la República de 1998, aparece esta disposición de que un funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios, situación que no fue bien vista por quienes siendo parte interesada, estaban enquistados en los organismo de control. Se trata del siguiente artículo:

“Art. 123.- No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.”

Lo que debe entenderse por “recursos públicos”

Finalmente y para mejor entendimiento del tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los recursos que constituyen el patrimonio del Estado, el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, expresa:

“Para efectos de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y TODOS LOS DERECHOS QUE PERTENECEN AL ESTADO y a sus Instituciones, sea cual fuera la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus Instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la Ley.”

El espectro radioeléctrico como bien del Estado

El espectro radioeléctrico es un recurso natural, de carácter limitado, que requiere de una utilización racional, equitativa, eficiente y económica y como tal constituye un bien de dominio público, sobre el cual el Estado ejerce su soberanía.

El Art. 247 de la misma Constitución Política de 1998, señala que:

“Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social”

Por su parte, la Constitución Política vigente, en su Art. 17 numeral 3, prescribe:

*“El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:
3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.”*

Indicios de peculado en la actuación de los miembros y funcionarios de CONARTEL y SUPERTEL

- Como hemos expuesto con claridad, la esencia del peculado radica en la violación de los deberes del servidor público;
- La esencia del delito de peculado radica ante todo y sobre todo, en faltar a la fidelidad que todo servidor público tiene para con los bienes que están a su cargo y responsabilidad;
- Quien maneja fondos o bienes públicos tiene el deber ineludible de cuidarlos, protegerlos, darles el uso normal y natural para el que están destinados;
- El servidor público, no sólo tiene la obligación moral sino aún legal de respetar las leyes: si éstas le prohíben disponer arbitrariamente de los bienes públicos no debe hacerlo; por el contrario, debe administrarlos con eficiencia y diligencia;
- Quien comete el delito de peculado primero viola su deber de fidelidad y, como consecuencia de esta violación, dispone arbitrariamente de los bienes públicos, abusa de ellos o permite que otros lo hagan;
- La fidelidad es una especie de coraza que rodea al servidor público que le impide abusar de su función y de los bienes que se le han confiado, cuando la rompe, falta a su deber de fidelidad y, faltando a este deber, comete el delito de peculado.
- Como queda explicado el peculado no es un delito contra la propiedad, sino contra la Administración Pública.

Bajo estos principios es evidente, a la luz de los resultados de la auditoría, que las diferentes administraciones del CONARTEL han cometido abusos de poder en contra de la Administración Pública. Igualmente se registran abusos de poder por parte de SUPERTEL.

Por todo lo antes expresado y dado que se ha demostrado la existencia de la presunción de abuso de poder que configuraría el delito de peculado, la Comisión recomienda poner el presente informe en conocimiento de la Fiscalía General del Estado para que inicie las indagaciones y los procesos judiciales que considere pertinentes.

Las resoluciones adoptadas por el CONARTEL en que se registra abuso de poder dicen sustentarse en lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Radiodifusión y Televisión.

Las resoluciones irregulares igualmente se sustentan en el carácter del propio CONARTEL y en la falta de claridad normativa para atribuirse la potestad de discriminar si acepta o no los informes técnicos y jurídicos previos y obligatorios de la SUPERTEL, dado que la Ley no establece explícitamente el carácter de vinculantes de tales informes, si bien se deriva esa condición cuando se recuerda que SUPERTEL es la entidad que controla y administra el uso del espectro radioeléctrico, por lo que es la entidad llamada a informar si, por ejemplo, existen disponibilidades o no en el espectro, si los canales están ya en uso o no, o si las denominaciones de las estaciones son propiedad de otros con cesionarios o no, etc.

Si a todo ello se agrega que el CONARTEL, a falta de normas claras, expresas y explícitas que no requieran de interpretación alguna, acude frecuentemente a pronunciamientos del Procurador General del Estado, que en muchos casos son contradictorios. Estos pronunciamientos son utilizados por el CONARTEL para adoptar resoluciones de todo tipo, sobre una variedad de tópicos, más allá de los que disponen las normas legales vigentes, como se ha demostrado en los diferentes capítulos del presente estudio.

Ante lo analizado, es evidente la necesidad de disponer de un cuerpo normativo lo menos discrecional posible. Por ello la Comisión se permite recomendar la necesidad de eliminar, en la mayor medida posible, la discrecionalidad en el nuevo cuerpo normativo en proceso de elaboración, a fin de limitar la elevada discrecionalidad que contempla la Ley vigente.

Capítulo 3: Monopolización y Concentración Económica

Introducción

La relación entre el grado de monopolización y de concentración económica de los medios de comunicación versus la libertad de expresión y la democracia es parte del debate actual, en forma explícita en otros países, y en forma implícita en el Ecuador.

En este debate se constata la existencia de dos posiciones, una que considera que la concentración no afecta a la libertad de expresión, puesto que ésta, según su criterio, se sustenta en la diversidad de opiniones al interior de los medios, lo que implica que los periodistas tendrían una independencia absoluta para definir los temas y contenidos, que la línea editorial sería una construcción social en la que participan todos quienes laboran en los medios y de ninguna manera la decisión de quienes los controlan. A más de ello, sostienen que el mercado se regula solo. La posición contraria sostiene que la diversidad al interior de los medios exige una inexistente independencia absoluta de los comunicadores y que el mercado inevitablemente conduce a la concentración de los medios y a consecuentes limitaciones en la libertad de expresión, por lo que el Estado debe intervenir en esta área para incentivar la ampliación de la libertad de expresión y, con ello, la democracia.

La primera posición, esto es la que sostiene que el mercado se regula por sí mismo, se manifiesta en el Ecuador en el debilitamiento de las instituciones que conceden y controlan las frecuencias de radio y televisión, a través de la participación en los directorios de personas vinculadas con los medios y de los directivos gremiales del sector a partir de 1995; la demanda para que el Estado no intervenga en el control de los medios, principalmente de los contenidos de la programación; la eliminación del registro de los medios impresos en las instancias del Estado; la supresión de los límites para la participación del capital extranjero en los medios de comunicación decretada por Ley Trole 1 (2000); la eliminación de cualquier forma de control que regule las proporciones entre la producción nacional y extranjera, por citar los más importantes.

En el Ecuador, la segunda posición se manifiesta en los textos constitucionales, en referencia a la dominancia, en el caso de la Constitución de 1978, cuando estableció en el último inciso del artículo 45 que: *"Se prohíbe, y la ley la reprimirá, cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan*

a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros”.

El enfoque de la Constitución de 1978 se modifica y reduce en sus alcances en el texto constitucional de 1998, puesto que la dominancia del mercado, propio de las formas monopólicas, es reemplazado por el incentivo a la primacía del mercado, puesto que ordena en el numeral 3 del artículo 244 que, dentro del sistema de la economía social de mercado, le corresponde al Estado: *“Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen”.*

A pesar de lo antes dicho, en referencia específica a la concesión de frecuencias de radio y televisión, la Constitución de 1998 prohibió su acaparamiento, la monopolización de los medios de comunicación social, al determinar en el inciso tercero del artículo 247 de la misma Constitución que: *“Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social”.*

A lo antes dicho, sólo vale agregar que en ninguno de los dos textos constitucionales citados se relaciona en forma expresa la monopolización con la libertad de expresión y la democracia, seguramente por cuanto en esa etapa histórica predominaba una visión comercial que determinó que la mayor parte de los dueños de los medios privados de comunicación defiendan este sector como un derecho para ejercer lícita y libremente sus actividades, y han pugnado y ganado terreno para que dicho sector se guíe por el libre mercado y la desregulación estatal, tras una supuesta defensa de la libertad de expresión, confundida ésta con la libertad de empresa.

En este mismo orden de ideas, en la Constitución vigente, el artículo 17 numeral 3, prescribe que *“El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:*

3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.”

Esta disposición relaciona directamente la pluralidad y diversidad en la comunicación con la formación de monopolios u oligopolios. Pero no sólo ello, puesto que prescribe que adoptará acciones positivas para evitar la formación de monopolios, ni directos ni indirectos por propiedad, y en el uso de frecuencias.

El reconocimiento de la necesidad de fomentar la pluralidad y la diversidad responde a la concepción que las correlaciona con la libertad de expresión y la democracia, y considera que la calidad de la democracia depende de la variedad de visiones que circulan en el

espacio público y están disponibles para la ciudadanía. La pluralidad, la diversidad de contenidos, de informaciones, de ideas, valores y visiones de mundo, son importantes indicadores de que los medios están garantizando el derecho de la comunicación e información.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que: “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también **conditio sine qua non** para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre³⁸.”

La libertad de expresión y el derecho a la comunicación son bases esenciales de cualquier sistema democrático y su ejercicio constituye una de las manifestaciones de la dignidad y del desarrollo humano. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece dos aspectos fundamentales en este ámbito, que incluye no solamente el derecho de procurar y recibir información, sino el derecho de expresarla y difundirla a través de cualquier medio. Ambos aspectos, recibir y emitir, ser informado e informar, son esenciales para un libre intercambio de ideas en el debate público, político y social. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que:

“Dentro de una sociedad democrática, (es necesario que) se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en conjunto (...) Tal como está concebido en la Convención Americana es necesario que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.”³⁹

Por esta razón, es de vital importancia que las personas puedan acceder a una diversa gama de productos culturales, opiniones distintas, así como garantizar el acceso y la participación ciudadana en la propiedad de los medios y en la circulación de los mensajes, lo que se ve sumamente restringido cuando la propiedad de los medios se concentra en muy pocas manos. La concentración es una de las mayores amenazas para el pluralismo y la diversidad de la información.

Los medios de comunicación son el instrumento privilegiado para que la población acceda a la información, por lo que su situación y la manera en cómo operan es en nuestros tiempos un tema clave para la democracia. Una alta concentración en la propiedad de estos medios restringe tanto la libertad de expresión como el derecho a la información y afecta a la democracia. Tan es así que la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión

³⁸ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Op. Cit., párraf. 70. El resaltado pertenece a la sentencia original.

³⁹ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, nota 2 supra, párraf. 69.

elaborada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA en el año 2000 señala al inicio de su principio 12: *“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y difusión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”*

La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados constituye un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, como también para la recepción de opiniones diferentes. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85 afirma que:

“...en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar...”

Monopolización

Definiciones

Las definiciones que se consideran necesarias para el análisis sobre monopolización y concentración económica en los medios de comunicación social se exponen en relación a tres áreas temáticas:

- libertad de expresión y democracia
- definiciones legales
- definiciones económicas

Libertad de expresión y democracia

En América Latina y en muchas ocasiones, la falta de intervención estatal y la fe en el libre mercado –o, en diversos casos, la intervención estatal solamente a favor de los medios privados– ha favorecido la constitución de monopolios en la propiedad de los medios de comunicación. En especial, si se considera que el espectro radioeléctrico, por ser un bien finito, opera como una importante restricción cuando su distribución no contempla criterios democráticos que permitan la pluralidad de voces y actores. Esta pluralidad en radio y televisión debe ser comprendida como la distribución de más canales en más manos, en oposición a un pequeño número de canales controlados por los mismos grupos. Por ello se supone que: *“En los casos de los medios electrónicos, la administración del espectro radioeléctrico por parte del Estado supone una actividad positiva del Estado -la concesión de las frecuencias radioeléctricas-, que puede incidir directamente en la mayor o menor concentración de los medios de comunicación. Esto no sucede en los casos de la prensa escrita, por ejemplo, donde lo que prima es una actividad negativa del Estado.”*⁴⁰

El control de los medios de comunicación en forma monopólica afecta seriamente la pluralidad de la información, pues cuando las fuentes de información son limitadas o fuertemente reducidas en cantidad, no se puede confrontar la información desde otros puntos de vista o versiones, y sólo se tiene acceso al relato, a la información de los hechos desde la perspectiva de un reducido grupo que maneja los medios, es decir, un oligopolio, o bien de una única fuente, el monopolio, limitando de hecho el derecho a la información de toda la sociedad en su conjunto. Cuando los medios son controlados por un reducido número de individuos o grupos, se permite que tengan el control sobre la información de manera directa o indirecta.

⁴⁰ CIDH Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004, Capítulo V. Violaciones Indirectas a La Libertad de Expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social.

Incluso si hay múltiples medios de comunicación, pero sus propietarios y trabajadores son fuertemente representativos de un determinado grupo social, político, religioso, cultural o de otro género, la diversidad de puntos de vista es limitada. Por ello, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar la pluralidad de voces, estableciendo mecanismos para evitar los monopolios. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: *“Las dos dimensiones mencionadas (...) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informados verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista”*⁴¹.

Los monopolios u oligopolios no sólo afectan la pluralidad informativa, sino que al tener el control de la información y permear a la opinión pública también pueden adquirir un poder incluso superior al que ejercen las instituciones políticas, convirtiéndose en poderes fácticos o paralelos que determinan la agenda pública.

Ya en 1993, el Consejo de Europa previno contra el riesgo de que los medios lleguen a representar a la opinión pública o reemplacen a las autoridades institucionales educativas y culturales: *“Esto llevaría a convertir a los medios y el periodismo en poderes y contrapoderes sin que estuvieran dotados de la representación ciudadana o sometidos a los mismos controles democráticos que las autoridades públicas y sin que poseyeran el conocimiento especializado de las correspondientes instituciones culturales o educativas”*⁴². En el mismo sentido y sobre la diversidad de medios, este Consejo ha establecido: *“en un sentido amplio, la cultura ejerce una importante influencia sobre la sociedad, sentando las bases sobre las que construimos nuestras opiniones”*.⁴³

Más allá de los aspectos económicos

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en un reciente estudio establece que la concentración de los medios de comunicación no debe definirse solamente a través de la propiedad⁴⁴. La diversidad en la propiedad de los medios es una medida central para fortalecer el pluralismo, pero no es suficiente. También deben desarrollarse mecanismos que contribuyan para una mayor diversidad interna en los

⁴¹ Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Op.Cit., párrafo 33

⁴² Consejo de Europa: “Resolución sobre ética del periodismo”. Estrasburgo, 1993.

⁴³ Council of Europe. Media diversity in Europe. Report prepared by the AP-MD (Advisory Panel to the Council of Europe Steering Committee on the Mass Media (CDMM) on media concentration, pluralism and diversity questions). Strasbourg, diciembre 2002, par. 12. Texto Original: “culture in a broad sense influences society in subtle ways, building the basis on which we form our opinions”. Disponible en: [www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Media_pluralism/H_APMD\(2003\)001%20E%20Media%20Diversity.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Media_pluralism/H_APMD(2003)001%20E%20Media%20Diversity.asp#TopOfPage).

⁴⁴ OSCE, Representative on Freedom of the Media. The Impact of Media Concentration on Professional Journalism (2003)

medios, con variedad de contenidos, de ideas y puntos de vista y el reflejo de las distintas identidades, tradiciones y prácticas. La diversidad en el contenido de los medios representa un espejo central del pluralismo político y cultural de una sociedad. La noción de pluralismo debe entenderse como un espacio dentro del cual se desarrolla una amplia gama de valores sociales, políticos y culturales, opiniones, información e intereses, que encuentran un espacio de difusión a través de los medios de comunicación. El pluralismo puede ser de naturaleza interna, cuando encuentra difusión dentro de una determinada organización dedicada a los medios de comunicación. El pluralismo también puede ser de naturaleza externa, a través de un número diverso de organizaciones dedicadas a los medios de comunicación, cada una expresando un particular punto de vista.⁴⁵

La competencia sola no necesariamente genera diversidad; ésta debe estar integrada en las políticas de comunicación como parte de un rol fundamental. Como destacan varios estudiosos⁴⁶, un abordaje regulatorio que se sostenga solamente en la competencia entre los medios no es adecuado para proteger la diversidad y la democracia. Medidas positivas son necesarias para garantizar la diversidad interna y proveer acceso a los recursos comunicacionales de la sociedad.

Además, la existencia de competencia limitada a emisoras comerciales establece una disputa por audiencia que es sujeta a la ley de Hotelling. Esta ley de la economía afirma que en mercados en los que la competencia no es guiada por precio, los competidores económicamente racionales se concentrarán en la mitad del espectro de gustos del consumidor, en vez de proveer una gama diversa de productos. Esto provoca una homogenización de contenidos, privilegiando formatos, temas y puntos de vista que logren la aceptación de la más amplia franja de público, con claros perjuicios en contra de la diversidad de contenidos.

En otras palabras, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la comunicación de la ciudadanía no son garantizados solamente con medidas sostenidas en la racionalidad económica y de competencia. Un ejemplo de medida positiva, en el caso ecuatoriano, sería reservar parte del espectro para la comunicación sin fines comerciales y para sistemas públicos de comunicación, proveyéndoles simultáneamente de recursos financieros y favoreciendo la participación de la sociedad en su gestión. Si los objetivos –pluralidad y diversidad– están más allá de los aspectos económicos, los criterios de definiciones de políticas públicas de comunicación también deben ir más allá de los criterios económicos.

45 Council of Europe. Pluralism and Media Concentrations in the Internal Market. The Green Paper (1992). Texto Original: "In relation to media concentrations, the notion of pluralism is understood to mean the scope for a wide range of social, political and cultural values, opinions, information and interests to find expresión through media. Pluralism may be internal in nature, with a wide range of social, political and cultural values, opinions, information and interests finding expresión within one media organisation, or external in nature, through a number of such organisations, each expressing a particular point of view."

46 Como Doyle, Van Cuilenburg, Collins y Murróni, entre otros.

El Consejo de Europa, al respecto, define la concentración en los medios de comunicación como de “naturaleza negativa”, precisamente porque se contrapone a la idea de pluralidad en la difusión de ideas.⁴⁷ En este, sentido la concentración es una negación de la pluralidad. Dentro de este marco, se ha señalado que *“sin pluralidad de voces y opiniones, los medios de comunicación masiva no pueden desarrollar un papel positivo dentro de una democracia”* dado que *“el pluralismo es una regla fundamental dentro de las políticas [...] vinculadas a los medios de comunicación social”*⁴⁸.

Estos principios se tornan todavía más importantes ante el impulso del desarrollo de las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones que han propiciado una alta concentración de medios como una tendencia mundial. Con la posibilidad de transmitir datos, señales de audio e imágenes a través de un solo canal, la llamada convergencia tecnológica, los grandes grupos de inversión se han aliado con el sector mediático para acaparar el mercado. De esta manera, acontecen fusiones entre empresas de TV por cable, telefonía, Internet, radio y prensa, dando origen a los conglomerados denominados multimedia, soportes tecnológicos que manejan un recurso social imprescindible: la información.

Definiciones legales

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), **monopolio** significa: “Concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que ésta aproveche con carácter exclusivo alguna industria o comercio. // 2. Convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio. // 3. Acaparamiento, // 4. Ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguientes. MONOPOLIO del poder político, de la enseñanza, etc. // 5. Situación de mercado en que la oferta de un producto se reduce a un solo vendedor.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio entiende por **monopolio**: “régimen económico derivado de preceptos legales o de circunstancias de hecho, mediante el cual una o varias ramas de la producción se sustraen de la libre competencia, para quedar en manos de una empresa o grupos de empresas que se hacen dueñas del mercado. El monopolio puede ser público, cuando se establece en beneficio del Estado; y privado, cuando se ejerce por particulares. Como norma general puede decirse que los monopolios privados están legalmente prohibidos y pueden configurar delito”.

Según Roberto Dromí, “se podría caracterizar como monopolio a aquella situación que se verifica en el mercado cuando, ya sea por la actuación preponderante de un operador del mismo, por decisión de la autoridad o por condicionamientos materiales, la competencia

⁴⁷ OSCE. The Impact of Media Concentration ..., Ob. Cit., p. 30.

⁴⁸ Council of Europe, Media Diversity ..., Ob. Cit., Executive Summary, par. 10. Texto Original: “without plurality of voices and opinions in the media, the media cannot fulfill their contributory role in democracy [...] Pluralism is thus a basic general rule of European media policy.”

se encuentra suprimida o acotada, de tal forma que determina condiciones rígidas en la oferta de bienes y servicios”⁴⁹.

Por lo tanto pueden existir monopolios naturales y legales. Los primeros pueden darse porque en las condiciones en que debe hacerse la provisión de bienes y servicios, no resulta posible la concurrencia de otros prestadores en competencia; los segundos, en circunstancias en que no existiendo los condicionamientos técnicos (o naturales) son establecidos por el Estado. Pero también pueden darse monopolios simplemente por actuaciones corruptas, preponderantes, de dominio de una persona o grupos de personas, con acuerdos explícitos o implícitos, con o sin complicidad de la autoridad, utilizando diversas políticas, métodos y técnicas para dominar el mercado y son las más comunes bajo el modelo neoliberal del desarrollo capitalista.

El término **oligopolio** según el mismo DRAE significa: “Aprovechamiento de alguna industria o comercio por reducido número de personas. Participación de las entidades o grupos financieros, representantes legales, directivos y accionistas en los medios de comunicación”.

La segunda parte del inciso segundo del artículo 2 del decreto Ejecutivo 1445 obliga a la Comisión Auditora a determinar la existencia de “...*las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social*”. Este encargo tiene que ver con lo dispuesto en el artículo 312 de la Constitución vigente que dice “*Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera. Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas*”.

Esta norma guarda concordancia con la **Disposición Transitoria Vigésimonovena** que prescribe: “Las participaciones accionarias de las personas jurídicas del sector financiero, sus representantes legales y miembros de directorio y accionistas que tengan participación en el capital pagado de medios de comunicación social, deberán ser enajenadas en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución”.

Definiciones económicas

Las teorías e instrumentos desarrollados para determinar el monopolio, oligopolio y concentración se basan esencialmente en términos económicos, y las diferencias entre estas teorías radica en el nivel de influencia sobre el mercado para determinar o influir sobre el nivel de precios y el acceso a bienes y servicios, convirtiéndose las posiciones dominantes en un serio obstáculo para la competencia. Debido a los costes sociales que conlleva, el monopolio se considera de forma genérica una estructura de mercado ineficiente, por lo

⁴⁹ Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2001

que se trata de reducir el ritmo de concentraciones de poder de mercado a través de leyes y normativas antimonopólicas.

Sin embargo, los efectos negativos de la concentración y de la ausencia de reglas de competencia en comunicación no están solamente en la esfera económica, porque la comunicación no opera como un simple mercado. Los medios de comunicación son los principales espacios públicos de circulación de ideas, valores y opiniones y para el ejercicio del derecho a la comunicación. Por lo tanto, en este caso la prohibición de que se constituyan monopolios y oligopolios tiene claramente el objetivo de impulsar la pluralidad y la diversidad. No se trata de la simple defensa de la competencia perfecta, sino la búsqueda de una garantía para que los medios de comunicación cumplan con su rol social como elemento central en la esfera pública.

A fin de establecer criterios para identificar monopolios y oligopolios en los medios de comunicación y los mecanismos de combate, es preciso definir las características propias del sector que lo diferencian de otros sectores.

El sector de la comunicación tiene características que contribuyen a una mayor concentración. Ello obedece esencialmente a que la información (datos, video y audio) es un bien intangible cuyo costo de la primera unidad es alto, pero que como puede ser consumido por un número ilimitado de lectores o televidentes, su costo de reproducción tiende a cero. En otras palabras, si una red de TV transmite informaciones para una persona, millones de otras pueden consumir la misma información, con prácticamente el mismo costo total para la emisora. Esto significa que el principal costo de las empresas es el costo fijo de producir la "primera unidad" de información. El costo marginal de reproducción es muy bajo, tendiendo a cero en algunos mercados. Cuanto más público la empresa alcanza, más diluido es el costo inicial, lo que le da más ventajas competitivas, por economía de escala. Así, las empresas que deseen entrar en este mercado pasan a depender de un gran aporte inicial para poder hacerlo en condiciones de competencia con las otras. Como consecuencia, cuanto más fuerte una empresa, mayor es la barrera de entrada, limitando seriamente la entrada a la competencia.

A la mayor concentración en el sector contribuye la dimensión, alcance, cobertura, audiencia y tiraje del medio, puesto que estos elementos, que se constituyen en los elementos de la barrera de entrada al mercado, simultáneamente posibilitan el establecimiento de tarifas más altas y de mayor participación en la inversión en publicidad. Por lo tanto, el mercado de la comunicación, si opera sin regulaciones, acelera la concentración, con una consecuente menor pluralidad.

En la actividad radiodifusora existe, además de la barrera económica, la barrera técnica al utilizar un bien finito como lo es el espectro radioeléctrico. Esta situación se agrava cuando las concesiones que son otorgadas por el Estado tienen una renovación automática e ilimitada, lo que determina que, a pesar de que se pueda superar la barrera económica, se enfrenta a otra barrera de entrada casi infranqueable cuando la ocupación del espectro radioeléctrico casi ha llegado a su límite físico.

El modelo privado comercial de los medios de comunicación, al guiarse por la maximización de ganancias, reduce también la diversidad y la innovación. El sector de la comunicación opera en un mercado dual, puesto que participa en el mercado de bienes y de servicios. En tanto en el mercado de bienes participa con el denominado producto-contenido, en el de servicios vende el acceso a su tiempo con fines publicitarios.

Un mercado se constituye por la concurrencia, por un lado, de vendedores de un mismo bien o servicio y, por otro, de vendedores que compran el bien o servicio para su consumo o para que participen en el proceso inversionista. En el caso de los medios de comunicación, al tratarse de un producto-contenido, son bienes intangibles que no participan de un mercado de las características antes definidas, por lo que su consumo no es determinado por el mercado del bien, sino por otras condiciones ajenas al producto.

De esta manera, la búsqueda de la maximización de la audiencia se convierte en una regla de oro para las emisoras. Programas que generen menos audiencia, aunque tengan mejor calidad o que favorezcan una barra más plural y diversa, tienden a perder espacio por programas que alcanzan anchas franjas del público. La característica que restringe la innovación en la comunicación es el hecho de que, a diferencia de los mercados en que son consumidos productos 100% conocidos, en los medios se busca lo inédito. Noticias y programas de TV son generalmente una novedad y el ciudadano opta por una u otra emisora basado en una relación de confianza previamente construida y diariamente alimentada. Así, las empresas líderes tienden a ser extremadamente cuidadosas con la audiencia conquistada por lo que, en general, no arriesgan con innovación o con una programación más diversa.

Metodología de análisis

El derecho económico de manera general hace uso de una serie de elementos para analizar procesos de concentración horizontal, esto es, concentraciones que involucran a proveedores de bienes y servicios que sean concurrentes entre sí. Entre otros factores analiza⁵⁰

- Si la concentración genera el control de una parte sustancial del mercado;
- El ejercicio de poder sobre el mercado;
- Si ese ejercicio generara efectos negativos mayores que los posibles efectos de la concentración.

Los criterios e indicadores para calificar los puntos antes mencionados varían de acuerdo con el perfil del mercado. Así, por ejemplo, en Alemania, existe presunción de dominancia cuando una empresa tiene más de 33% del mercado. Se presume que haya dominancia conjunta cuando las 3 mayores empresas detentan más que el 50% del mercado o cuando las 5 mayores empresas detentan el 67% del mercado. En la Unión Europea se considera

⁵⁰ Aquí se toma como ejemplo de referencia del modelo brasileño de defensa de concurrencia.

un impedimento de competencia si hubiere el control del 25% del mercado por una empresa. En Estados Unidos, índices arriba del 35% del control del mercado son considerados alarmantes para la competencia. En Australia, en los casos en que los 4 principales participantes del mercado detentan juntos más del 75% de participación, ya se considera alarmante para la sana competencia.

Por las características propias de los mercados de comunicación, para estudiar los procesos de concentración horizontal, esto es, concentraciones que involucran proveedores de bienes y servicios que sean concurrentes entre sí, es necesario recurrir a otros métodos complementarios a los utilizados tradicionalmente en el análisis económico. Por ello, es necesario definir los indicadores de concentración adecuados para identificar cuando la concentración de medios genera efectos similares a los de un monopolio u oligopolio.

Los países que buscan medir la concentración y sus efectos negativos hacen uso de 4 indicadores, aislados o combinados: participación en la audiencia (“market share”), participación en las inversiones publicitarias, cobertura espacial y número de medios bajo el control de un mismo grupo. Estas dos últimas medidas se vuelven especialmente importantes puesto que posibilitan el desarrollo de economías de escala que pueden generar barreras de entrada para otros medios. Los cuatro componentes están ligados pero tienen medidas de análisis distintas y comportamientos propios.

En el caso del mercado de servicios publicitarios, en que se vende el acceso a las audiencias logradas por los medios, el costo depende del tamaño y las características de las audiencias a las cuales se provee el acceso. El *rating* es la medida de las audiencias en el caso de la radio y la televisión y el tiraje en el de los medios impresos. Este factor es importante desde el punto de vista de la concentración, puesto que a mayor audiencia corresponden mayores tarifas, lo que incide sobre el monto percibido por publicidad.

Si bien no todos los medios participan del mercado de servicios, y sólo dependen de las ventas que efectúen en el mercado de productos-contenido, es evidente que el crecimiento de los medios depende, en gran medida, de la publicidad. Baste recordar que la razón para la débil presencia de los medios de comunicación comunitarios en el Ecuador obedece a la prohibición de acceder a la publicidad que les había sido impuesta.

Muchas veces, aunque no existan permanentemente monopolios en sentido económico, es posible detectar prácticas monopólicas o procesos de monopolización u oligopolización. La redacción de la Constitución ecuatoriana deja claro el objetivo de combatir todas estas diferentes formas de concentración.

Consecuentemente con lo ya expresado, la Disposición Transitoria vigésimocuarta estipuló la formación de la Comisión para realizar la auditoría de las concesiones de frecuencias. Esta comisión, como lo dispone el Decreto Ejecutivo 1445, en el inciso segundo del artículo 2 del D.E. 1445, el proceso de auditoría “... *buscará determinar, en especial, la existencia de monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de las frecuencias; y, las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de*

su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social”.

Elementos para definir el grado de monopolización y concentración

Los cuatro aspectos citados – número de emisoras, cobertura espacial, participación en el mercado de audiencia y participación en el mercado publicitario – pueden ser analizados desde diferentes perspectivas, medidas e indicadores, y permiten determinar con mayor certeza la existencia de monopolios, oligopolios y la concentración en los medios de comunicación, especialmente en los electrónicos. A continuación, se establecen algunos de los parámetros y criterios tomados en cuenta para el análisis de la Comisión:

- *Número de frecuencias de radio y televisión.* Cuando una o varias empresas establecidas concentran gran cantidad de concesiones, la pluralidad de voces se perjudica. Al ser el espectro un bien limitado, si se acaparan las frecuencias se reduce el número de concesionarios, de voces y la diversidad. Para combatir este efecto, la *Federal Communication Commission* de Estados Unidos, por ejemplo, establece un tope máximo por empresa de cobertura del 39% de los hogares con televisión e impide que una sola empresa sea propietaria de estaciones de radio o televisión y periódicos en una misma ciudad⁵¹, lo que ha permitido el surgimiento de estaciones locales fuertes.
- *Mercado publicitario.* La concentración de frecuencias provoca, además, que se puedan acaparar y fijar las reglas del mercado publicitario, las audiencias y determinar los precios y tarifas de los servicios afectando el crecimiento de otros medios. Podemos encontrar casos en que un determinado grupo no posea un número elevado de frecuencias, pero sí suficiente influencia política o cobertura de audiencia que le permita concentrar el mercado publicitario, tanto el comercial como el gubernamental, lo que se refleja en el nivel de facturación y niveles de tarifas.
- *Cobertura geográfica.* Es necesario medir el alcance de las emisoras y de los sistemas. También pueden haber empresas que abarcan una mayor cobertura geográfica de audiencia no sólo por el número de concesiones otorgadas, sino también por el arrendamiento de frecuencias de otros concesionarios, en procura de aumentar sus volúmenes de facturación.
- *Porcentaje de audiencia.* Los porcentajes de audiencia reflejan la participación de determinada emisora en el mercado audiovisual. A mayor audiencia generalmente corresponden mayores tarifas e ingresos publicitarios, a más de una mayor influencia cultural, social y política. Por ello es relevante contar con las mediciones nacionales de *rating* confiables para el análisis del proceso de concentración.

⁵¹ Esta regla fue flexibilizada para algunos casos en revisión reciente, pero permanece válida en la mayoría de las ocurrencias.

- *Grupos de control de contenidos.* Estos son un pequeño número de empresas productoras de un bien o servicio homogéneo que, por su posición hegemónica, ejercen un poder de mercado a través de las conductas paralelas. Este tipo de colusión implícita se puede observar cuando una empresa imita sistemáticamente las acciones de la otra y puede desembocar en una conducta en términos de precios y programación similar a las de un monopolio u oligopolio.
- *Integración vertical.* Las prácticas monopolísticas y de concentración vertical se observan cuando se determina el control sobre cadenas completas de producción y distribución. En estos casos, la integración se produce a través de un grupo que controla al conjunto de unidades que participan en los distintos procesos productivos y de distribución.
- *Integración cruzada.* También conocida como multimedia, es aquella en que un mismo grupo controla empresas que operan en diferentes campos de la comunicación, como televisión, radio, prensa escrita, telefonía, Internet etc. Este control es particularmente perjudicial para la diversidad informativa.

Indicadores de Concentración

De acuerdo a lo arriba descrito, se definieron los siguientes indicadores para medir la concentración y el grado de monopolización en el Ecuador:

1. Participación significativa de personas naturales o jurídicas en empresas que mantengan concesiones para TV/radio en todo el país o una cantidad significativa de concesiones y/o propiedad cruzada de medios, sea en una única localidad o en diversas localidades, a través de:
 - a. Casos de formación de redes con emisoras repetidoras o enlaces regionales para transmisión de una misma programación;
 - b. Expansión de cobertura por arrendamiento de frecuencias de otros concesionarios;
 - c. Casos significativos de propiedad cruzada;
2. Integración vertical con cadenas completas de producción y distribución;
3. Porcentaje de participación por sectores (público, comunitario y privado comercial) en radio y televisión;
4. Índices de *rating* que no sean correlativos con los de inversión publicitaria – identificados como casos atípicos;
5. Número de canales a que se tiene acceso en las diferentes provincias.

Estos son los indicadores posibles de utilizar en un análisis estático del sistema de radio y TV en Ecuador. Adicionalmente, existen otros indicadores que no pueden ser utilizados, ya que necesitan un seguimiento permanente de un órgano regulador que acompañe las conductas del mercado y sus actores, tales como prácticas discrecionales en relación con el mercado publicitario, incluso en el control tarifario de mercado en una condición de

predominancia, y prácticas discrecionales en relación con los acuerdos de exclusividad sobre eventos deportivos y culturales.

Información relevante

Para identificar la propiedad y sus posibles efectos de concentración, se hizo necesario obtener la siguiente información:

- Listado de concesionarios de radio y TV (y, si empresas, sus accionistas), incluyendo el tipo de medio y la zona de cobertura en provincia;
- Listado de los medios de comunicación, incluyendo periódicos, con el nombre de los accionistas;
- Identificación de las redes formadas y de los casos de arrendamiento;
- Identificación de las cadenas verticales de producción y distribución;
- Datos del mercado publicitario de todo el país – inversiones públicas y privadas, por empresa;
- Datos de *rating* de radio y TV y tiraje de periódicos en todo el país;
- Cantidad de hogares con TV y/o radio, por provincia;

Como se verá más adelante, una parte de esa información no está disponible o no alcanza el nivel de confiabilidad adecuada, lo que impidió la determinación de todas las características que pueden identificar la concentración o prácticas monopólicas.

Límites de la legislación actual y parámetros de análisis

La legislación de Ecuador sobre radiodifusión y televisión contiene normas que contribuyen a la concentración, por lo que es contraria a los principios de Constitución vigente, a más de no contener norma específica para medir el grado de concentración o monopolización. La Constitución de 1998 prohibía el acaparamiento de frecuencias por parte del Estado y por particulares, pero de acuerdo con la dirección jurídica de CONARTEL⁵², estas disposiciones nunca fueron consideradas. La única regla legal vigente que impone límites de propiedad es el artículo 10 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que ordena:

Art. 10.- (Reformado por el Art. 8 de la Ley s/n, R.O. 691, 9-V-95).- Ninguna persona natural o jurídica podrá obtener, directa o indirectamente, la concesión en cada provincia de más de un canal de onda media, uno de frecuencia modulada y uno en cada una de las nuevas bandas que se crearen en el futuro, en cada provincia, ni de más de un canal para zona tropical en todo el país, y un sistema de televisión en la República.

El cumplimiento de la legislación actual debe ser verificado, pero dadas sus limitaciones, en el análisis se acude a las normas relacionadas establecidas en el Reino Unido, Estados

52 Entrevista a Carlos Eduardo Pérez, director jurídico de CONARTEL

Unidos y Francia. Se las seleccionó por considerar que el uso de reglas de democracias consolidadas es más legítimo que determinarlas de forma arbitraria.

Resultados de la auditoría

El estudio de auditoría referido al grado de monopolización se divide en dos partes, una primera en que la que se determina la concentración de propiedad horizontal y cruzada de los medios y una segunda en que se analiza el nivel de dominancia del mercado por el análisis de *rating* e inversión publicitaria.

Concentración de Propiedad

Casos ilegales de concentración de frecuencias

En el capítulo de auditoría de frecuencias, en el apartado denominado **Más de una frecuencia del mismo tipo por provincia**, se analizaron los cinco casos en los cuales un mismo concesionario tiene más de una frecuencia del mismo tipo por provincia, lo cual es prohibido por la Ley de Radiodifusión y Televisión. Hay otros casos en que, aunque el concesionario sea distinto, el representante legal es el mismo, lo que debe ser investigado para identificar posibles controles indirectos. Adicionalmente, se verifica una práctica en la que se han conseguido concesiones para testaferros, parientes consanguíneos o de afinidad, o a compañías vinculadas que encubren el control o participación societaria de un titular de una frecuencia. En tal sentido, se han dado las condiciones para que determinadas personas y grupos puedan concentrar frecuencias de radio y televisión, lo cual contraviene el mandato constitucional que ya se ha desarrollado en el apartado mencionado. El hecho de que unos cuantos acaparen frecuencias en determinadas plazas establece en la práctica barreras de entrada para que otros actores puedan entrar, lo cual afecta seriamente no solamente la competencia, sino también la pluralidad. En el capítulo siguiente se analizan los principales casos por la formación de grupos económicos y familiares.

Concentración horizontal y cruzada de propiedad de los medios

Inmediatamente se analizan los casos de concentración horizontal más acentuada en radio y televisión y se listan los casos más evidentes de propiedad cruzada. En esta sección fueron observados estrictamente los nombres de personas naturales y jurídicas incluidas en el registro de CONARTEL, información que se cruzó con la base de datos de SRI y de la Superintendencia de Compañías. Es sabido, sin embargo, que si hubiesen sido considerados los testaferros, grupos familiares y otras formas de evadir los límites impuestos por la legislación, se identificaría un mayor número de casos. La investigación de detalle sobre esos grupos y sus subterfugios jurídicos está en el primer capítulo de este informe y en el capítulo que trata sobre los Grupos familiares e financieros.

Cuadro 32. Concentración horizontal en televisión (casos principales)

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO	PROVINCIAS
TELEVISION DEL PACIFICO S.A. TELEDOS	TELEVISION DEL PACIFICO (ECUAVISA)	VHF	23
UNIVERSIDAD CATOLICA SANTIAGO GUAYAQUIL	TELEDUC TV	UHF	22
CADENA ECUAT.DE T.V. (CANAL 10)	CADENA ECUAT.DE T.V.	VHF	21
CENTRO DE RADIO Y TELEVISION CRATEL C.A.	TELEAMAZONAS	VHF	21
TELECUATRO GUAYAQUIL C.A.	RED TELESISTEMA (R.T.S)	VHF	21
RELAD S.A.	CANAL UNO	UHF (algunas en VHF)	17
COMPAÑIA RADIO HIT S.A.	RTU	UHF	15
ECUASERVIPRODU C.A.	TROPICAL TV	UHF	14
TELEVISION ECUATORIANA TELERAMA S.A.	TELERAMA	VHF (UHF en Quito y Guayaquil)	10
ANDRADE DIAZ LUIS ARGEMIRO	CAPITAL TV	UHF	9

Fuente: CONARTEL

El análisis de la concentración horizontal en la televisión trata sobre las empresas que presentan una alta concentración de medios, que si bien observa la proporción permitida por la legislación ecuatoriana, es claramente conflictiva con los principios establecidos en la Constitución. Por lo menos cuatro concesionarios controlan canales de VHF en prácticamente todo el país (entre 21 y 23 provincias). Si la realidad descrita se compara con la legislación de los Estados Unidos, debería calificarse como extremadamente concentradora, ya que esa legislación permite que una emisora de TV en VHF puede atender a no más del 39% de los hogares con TV (la regla considera apenas emisoras comerciales). En el caso de las emisoras en UHF, la legislación de los Estados Unidos es 50% más flexible⁵³. También en la legislación de los Estados Unidos, si bien permite que la misma programación sea transmitida en cadenas con otras emisoras, no permite que una sola empresa tenga control de la transmisión en todo el país por el excesivo poder que se concentraría en un solo actor, lo que pone en riesgo la diversidad informativa y por los efectos económicos que genera.

⁵³ Aunque no haya el dato exacto disponible de número de hogares con televisión en cada provincia, la presencia de esas emisoras en más de 87% de las provincias hace confiable la inferencia de que ellas logran servir a más de 39% de los hogares con TV.

Cuadro 33. Concentración horizontal en radio (casos principales)

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO	PROVINCIAS
CIA. TELEVISION RADIO ECUADOR RTVECUADOR	NACIONAL DEL ECUADOR- R.PUBLICA	FM	21
SONORAMA S.A.	SONORAMA STEREO	FM	15
CUEVA VELASQUEZ JOSE BOLIVAR	J.C. Radio	FM	14
FUNDACION RADIO MARIA	RADIO MARIA	FM	14
RADIO CARAVANA S. A.	CARAVANA AM	AM	12
RADIO COLON C.A.	COLON FM	FM	11
EQUISPUNTO S.A.	Kiss 105.3 FM	FM	10
GAMBOA COMUNICACION TOTAL CIA.LTDA.	BONITA FM/CANELA	FM y AM	9 EN FM, 1 EN AM
ANDRADE QUIÑONEZ LENIN HERACLITO	MÁS CANDELA	FM	8
RADIO CONCIERTO CONCERT AUSTRO S.A. / RADIO CONCIERTO GUAYAQUIL S.A. CONCERTQUI / RADIO CONCIERTO S.A. RADIOCONCERT	DISNEY	FM	8
THE WORLD RADIO HCJB	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS	FM y AM	6 EN FM, 2 EN AM
UNIONSOBERANA S.A. / CAMPOS AGUIRRE HERMEL EMMANUEL	MAJESTAD FM	FM	7

Fuente: CONARTEL y SUPERCIAS

En cuanto a la radio, hay casos claramente identificados de concentración horizontal, puesto que una misma emisora comercial transmite para más de una decena de provincias. En el caso de Disney y de Majestad FM, en las que si bien se registran concesionarios diferentes, la estructura de propiedad accionaria es la misma. Si bien en el caso de la televisión, este nivel de concentración es permitido por la ley vigente, atenta claramente contra los principios establecidos en la Constitución. Si se toma como referencia a la normativa francesa anticoncentración, que establece como límite máximo de audiencia potencial por empresa el 20% de los hogares, se puede concluir que en el caso ecuatoriano hay un alto nivel de concentración por las empresas citadas⁵⁴.

Por lo expresado, es de especial importancia que la nueva normativa sobre la comunicación incluya parámetros máximos de audiencia potencial por empresa, para disponer de un instrumento para impedir que la concentración en radio y televisión alcance niveles que contrarían la diversidad informativa.

⁵⁴ Aunque no haya el dato exacto disponible de número de hogares con radio en cada provincia, la presencia de gran parte de esas emisoras en más de una decena de provincias hace confiable la inferencia de que ellas logran alcanzar más de 20% de los hogares con radio.

Cuadro 34. Propiedad cruzada de radios o televisiones y periódicos

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	PERIÓDICOS (EMPRESA EDITORA)	PROVINCIA PRINCIPAL
TESATEL C. LTDA.	HOY TV - CANAL 21 (UHF)	HOY (EDITORES E IMPRESORES EDIMPRES SA)	PICHINCHA
UNIVISA S.A.	ECUAVISA (VHF)	EL UNIVERSO (COMPAÑÍA ANÓNIMA EL UNIVERSO)	GUAYAS
CORPORACION INTERNACIONAL CORINT S.A.	RADIO CITY (FM)	EL UNIVERSO (COMPAÑÍA ANÓNIMA EL UNIVERSO)	GUAYAS
ECUADORADIO C. A.	RADIO PLATINUM (FM), QUITO AM	EL COMERCIO (GRUPO EL COMERCIO C.A.)	PICHINCHA
CIA.EXTRA RADIO S.A. EXTRADIO	PUNTO ROJO FM	DIARIO EXPRESO (GRÁFICOS NACIONALES S.A.)	GUAYAS

Fuente: CONARTEL, SRI y SUPERCAS

Analizando la estructura accionaria de los principales periódicos del país, se identificaron cinco casos de propiedad cruzada con radios o estaciones de televisión. Este tipo de propiedad cruzada no se haya normada en Ecuador, a diferencia de, por ejemplo, la legislación de los Estados Unidos, en la cual se halla expresamente prohibida, en defensa de la diversidad informativa.

Abajo se listan casos de propiedad cruzada entre radio y TV o entre los tres servicios de radio (FM, AM y OC). Esto es hoy permitido por la ley ecuatoriana y no estaría obstaculizado en los países tomados como referencia (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), pero trae elementos de concentración que deberán ser observados y tomados en cuenta al momento de aprobar las nuevas reglas para el sector.

Cuadro 35. Propiedad cruzada entre radio y TV o entre FM, AM y OC

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO DE EMISORA	PROVINCIA
ANDIVISION S.A.	TROPICALIDA STEREO Y RED TV ECUADOR	FM Y UHF	PICHINCHA
ANDRADE DIAZ LUIS ARGEMIRO	RADIO CHONE, CHONE FM STEREO Y CAPITAL TV	AM, FM Y UHF	MANABI
CAMPOS AGUIRRE HERMEL EMMANUEL	MAJESTAD FM Y MAJESTAD TV	FM Y UHF	SANTO DOMINGO
CAMPOVERDE CAPA VICTOR JUVENTINO	STERO EL CISNE Y TV CISNE	FM Y VHF	SUCUMBIOS
CHAVEZ VARGAS EDISON GUSTAVO	LIDER FM Y LIDERVERSION	FM Y VHF	NAPO
COMPAÑIA RADIO HIT S.A.	(QUITUMBE, MATICES, CONSTANERA) Y RTU	FM Y UHF	AZUAY, CARCHI, SANTA ELENA
CONSTANTE NAVAS LUIS ANTONIO	MIA Y SONOVISIÓN	FM Y VHF	MORONA SANTIAGO, NAPO Y PASTAZA
ESCUELAS RADIOFONICAS	ESCUELAS RADIOF.POPULARES	FM, AM Y OC	CHIMBORAZO

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO DE EMISORA	PROVINCIA
POPULARES			
GAMBOA COMUNICACION TOTAL CIA.LTDA.	CENTRO OC, CENTRO AM Y BONITA FM	FM, AM Y OC	TUNGURAHUA
MONTERO RODRIGUEZ JORGE CRISTOBAL	CARIAMANGA Y TELEVISORA DEL SUR	AM Y VHF	LOJA
MUVESA C.A.	TELEQUIL RADIO STEREO Y COSTANERA TV (RTU)	FM Y UHF	GUAYAS
ORDOÑEZ LEON RAUL Y MONSALVE ALFONSO	LA VOZ DEL PUEBLO Y SISTEMA TV ORDOÑEZ TELECAÑAR	FM Y UHF	CAÑAR
PINO MERA JAIME FABIAN	STEREO FAMILIAR Y TVS	FM Y VHF	CHIMBORAZO
PREFECTURA APOSTOLICA DE GALAPAGOS	TELEGALAPAGOS Y (LA VOZ DE GALAPAGOS Y SANTA CRUZ)	FM Y VHF	GALAPAGOS
RADIO CARAVANA S. A.	CARAVANA FM Y CARAVANA TELEVISIÓN	FM Y UHF	GUAYAS Y EL ORO
SAUD SAUD CARLOS EDUARDO	TELEDOS Y LA VOZ DE SU AMIGO FM Y AM	FM, AM Y VHF	ESMERALDAS
TELEVISION INDEPENDIENTE INDETEL S.A.	GALAXIA STEREO Y RED TV ECUADOR	FM Y UHF	GUAYAS
THE WORLD RADIO HCJB	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS	FM, AM Y OC	PICHINCHA
TORO VITERI GUIDO HERNANDO	ELITE FM Y ELITE TV	FM Y UHF	COTOPAXI
UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	UNIVERSITARIA Y U.T.V.LA TELEVISION UNIVERSITA	FM Y UHF	IMBABURA
VELASTÉGUI DOMINGUEZ HOLGUER AUGUSTO	ZARACAY TV Y ACTIVA FM	FM Y VHF	SANTO DOMINGO
VICARIATO APOST.MENDEZ M.SALESIANA ORIEN	LA VOZ DEL UPANO	FM, AM Y OC	MORONA SANTIAGO
VICARIATO APOSTOLICO DE ZAMORA	TV CATOLICA LOS ENCUENTROS	FM Y VHF	ZAMORA CHINCHIPE

Fuente: CONARTEL

El caso de empresas/personas que poseen dos matrices de la misma emisora en diferentes provincias es detallada en el siguiente cuadro, de acuerdo a la información proporcionada por el CONARTEL. Esta es una circunstancia anormal puesto que, de acuerdo a la definición de sistema que establece el Reglamento de la Ley de Radiodifusión y Televisión, este se conforma con una matriz y un conjunto de repetidoras. La existencia de dos matrices de un mismo sistema en diferentes provincias significa efectivamente la transformación de una de las matrices en repetidora, lo que afecta la diversidad de medios en la localidad, puesto que se presupone que cada matriz debe elaborar y transmitir su propia programación.

Cuadro 36. Empresas/personas que poseen dos matrices de la misma emisora en diferentes provincias

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO DE EMISORA	LOCALIZACIÓN
CENTRO DE RADIO Y TELEVISION CRATEL C.A.	TELEAMAZONAS	VHF	PICHINCHA Y GUAYAS
TELEAMAZONAS GUAYAQUIL S.A.	TELEAMAZONAS GUAYAQUIL	VHF	PICHINCHA Y GUAYAS

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO DE EMISORA	LOCALIZACIÓN
CIA. TELEVISION RADIO ECUADOR RTVECUADOR	NACIONAL DEL ECUADOR-R.PUBLICA	FM	PICHINCHA Y GUAYAS
CUEVA VELASQUEZ JOSE BOLIVAR	J.C. Radio	FM	PICHINCHA Y GUAYAS
FUNDACION JUAN PABLO II	CATOLICA NACIONAL	FM	7 PROVINCIAS – 4 MATRICES EN FM Y 3 EN AM
GUARANGA CARRILLO SEGUNDO RAMON	TRICOLOR FM	FM	CHIMBORAZO Y PASTAZO
LOPEZ SARMIENTO JUANA DEL ROSARIO	PLANETA F.M. STEREO	FM	CARCHI, ESMERALDA E IMBABURA
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	NOTIMIL RADIO	FM	CARCHI, ESMERALDAS, ORELLANA Y SUCUMBOS
RADIO CANAL 107.3 S.A. RADIO SA S.A.	RADIO RUMBA	FM	GALAPAGOS Y GUAYAS
RADIO CARAVANA S. A.	CARAVANA AM	AM	PICHINCHA Y GUAYAS
RADIO CONCIERTO S.A. RADIOCONCERT / RADIO CONCIERTO CONCERT AUSTRO S.A./ RADIO CONCIERTO GUAYAQUIL S.A. CONCERTQUI	DISNEY	FM	AZUAY, GUAYAS Y PICHINCHA
SENACOM	NACIONAL DEL ECUADOR	AM	GUAYAQUIL, LOJA Y QUITO
SILVA ROMERO MARCO ANTONIO	CONSTELACION FM STEREO	FM	SANTO DOMINGO Y SUCUMBOS
TELEVISION SATELITAL S.A. TV-SAT	TELEVISION SATELITAL	UHF	PICHINCHA Y GUAYAS
THE WORLD RADIO HCJB	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS	FM	PICHINCHA Y GUAYAS
UNIVISA S.A.	UNIVISA	MMDS	GUAYAS Y MANABI

Fuente: CONARTEL

El contenido del próximo cuadro detalla las empresas que poseen más de un sistema nacional de radio. La limitación de poseer más de un sistema nacional está actualmente normada solamente para emisoras de televisión, pero no para emisoras de radio. Diferencia que permite sugerir que se considere su eliminación cuando se definan la nueva normativa.

Cuadro 37. Emisoras con dos sistemas nacionales de radio

CONCESIONARIO	DENOMINACIÓN COMERCIAL	TIPO DE EMISORA
GAMBOA COMUNICACION TOTAL CIA.LTDA.	BONITA FM y CANELA	FM
GOB.Y ADM.BIENES DE LA ORDEN FRANCISCANA	FRANCISCO STEREO Y MISION SAN ANTONIO	FM
VON LIPPKE HERRMAN EDISSON	TROPICANA STEREO Y MARINA FM	FM

Fuente: CONARTEL

Posibles monopolios o duopolios locales de televisión

Los datos de CONARTEL no permiten analizar con exactitud la cobertura espacial de ciertos canales de televisión. En varios casos, en ciudades que no son capitales de provincia, existe el riesgo de formación de monopolios o duopolios por ausencia de competencia. Por lo tanto, es necesario que el órgano regulador verifique caso a caso si eso ocurre. Las medidas para enfrentar esa situación deben crear estímulos para las emisoras públicas y privadas para que su señal alcance a esas localidades, además de verificar si no hay prácticas contrarias a la competencia por parte de las emisoras que tienen licencia para aquellas zonas.

Distribución entre categorías de prestación de servicio de radiodifusión

En el análisis sobre concentración, es necesario identificar como se distribuye el espectro radioeléctrico reservado a radios y televisoras por categorías: comercial privada, de servicio público y de servicio comunitario. La Constitución, en su artículo 16, ordena: "*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a (...) 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas*".

En el capítulo 1, se analizó el número de solicitudes y autorizaciones para cada categoría de servicio de radio y televisión entre 1995 y 2008. Los datos de ese análisis evidencian una situación de predominio absoluto del sector comercial, al que corresponde más de 90% de las concesiones de frecuencias de radio y televisión, lo que se explica por las condiciones discriminatorias que contemplaba la ley de radiodifusión y televisión respecto a las emisoras comunitarias, lo que desestimulaba la creación de este tipo de radio y incluso les inducía a presentar solicitudes como radios comerciales. Debe advertirse que los discrimenes subsistieron hasta la declaratoria de inconstitucionalidad de tales normas. Esta situación refuerza la necesidad de medidas positivas de incentivo a la presencia en mayor número de emisoras públicas y comunitarias en el espectro de radio y televisión.

Conclusiones

- Existe una práctica de concentración de frecuencias por parte de personas y grupos específicos en el Ecuador que se hace posible por las actuales limitaciones legales que no cumplen con lo especificado tanto en la Constitución de 1998 –que prohibía el acaparamiento de frecuencias–, como la del 2008 –que establece la pluralidad y la diversidad en la comunicación como referencia y prohíbe monopolios directos e indirectos de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias. En especial, la modificación del artículo 10 y del artículo innumerado sobre sistemas nacionales abrieron espacio para el acaparamiento de frecuencias.
- Además de la concentración actualmente permitida por ley, se detectan cinco casos de violaciones al artículo 10 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, que prevé el máximo de dos concesiones por tipo de servicio por provincia.

- Cadena Ecuatoriana de Televisión, Teleamazonas, Red Telesistema y Televisión del Pacífico (Ecuavisa) concentran medios de comunicación en todo el país (entre 21 y 23 provincias). Si bien se observa la proporción permitida por la legislación ecuatoriana, la situación es claramente conflictiva con los principios establecidos en la Constitución. Si la realidad descrita se compara con la legislación de los Estados Unidos, debería calificarse como extremadamente concentradora, ya que esa legislación permite que una emisora comercial de televisión en VHF puede atender a no más del 39% de los hogares con TV.
- Lo mismo ocurre con Sonorama S.A. (Sonorama Stereo), Jose Bolivar Cueva Velasquez (J.C. Radio), Equispunto S.A. (Kiss 105.3 FM), Fundación Radio Maria (Radio Maria), Gamboa Comunicacion Total Cia.Ltda. (Bonita FM/Canela), Radio Caravana S. A. (Caravana AM) y Radio Colon C.A. (Colon FM). Ellas no violan la ley ecuatoriana, pero concentran frecuencias en más de una decena de provincias. Si se toma como referencia a la normativa francesa anticoncentración, que establece como límite máximo de audiencia potencial por empresa el 20% de los hogares, se puede concluir que en el caso ecuatoriano hay un alto nivel de concentración por las empresas citadas.
- Es importante notar también cinco casos de propiedad cruzada entre radios o TVs y grandes periódicos Hoy TV - Canal 21 Y Hoy (Editores e Impresores Edimpres SA), Ecuavisa, Univisa y El Universo (Compañía Anónima El Universo), Radio City y El Universo (Compañía Anónima El Universo), Radio Platinum, Quito AM y El Comercio (Grupo El Comercio C.A.) Punto Rojo FM y Diario Expreso (Graficos Nacionales S.A.).
- Constátase la absoluta predominancia de frecuencias en las manos del sector privado-comercial (cerca de 90%) en detrimento de los sectores público y comunitario, lo que exige acciones positivas del Estado para equilibrar esa proporción.
- Hay una ausencia de marcos legales y normativos que permitan regular el mercado de las comunicaciones para garantizar una sana competencia, equidad en el acceso a frecuencias y garantizar la pluralidad y diversidad de los medios de comunicación, como establece la Constitución.

Las recomendaciones están todas en el final de este capítulo.

Grado de dominancia en audiencia y mercado publicitario

Como es conocido, el grado de dominancia del mercado, dado su carácter relativo, se calcula sobre la base de indicadores que reflejan el grado de participación de los diferentes medios en el mercado de la información y entretenimiento, clasificados por tipo de medio. En consecuencia, se analizará la dominancia a nivel de la prensa escrita, la radio y la televisión, medida sobre la base del *rating* de televisión y radio⁵⁵ e inversión en publicidad.

Limitaciones del estudio

- La información sobre *rating* de televisión elaborado por la empresa Ivote fue posible lograrla solamente para la ciudad de Quito, no así para la ciudad de Guayaquil, toda vez que no nos fue proporcionada ni por la Asociación de Canales de Televisión quienes, a pesar de haberse comprometido en audiencia pública a apoyar el trabajo de la Comisión, no lo hicieron cuando se les solicitó esta información.
- La información del *rating* de radios se dispuso solamente para las ciudades de Quito y Guayaquil, puesto que la empresa que prepara este registro no dispone de información de carácter mensual más que para estas dos ciudades.
- La información sobre inversión en publicidad se dispuso únicamente para la inversión pública, no así para la privada, puesto que no existe una instancia orgánica que compile y elabore esta información de manera mensual y que, además, vigile el comportamiento tarifario en el mercado para ubicar a los actores dominantes.
- En el país no existe una instancia que registre oficialmente la información sobre tiraje de los medios de comunicación de prensa escrita.
- Se careció de información sobre: expansión de cobertura por arrendamiento de frecuencias de otros concesionarios; para identificar los casos de integración vertical con cadenas completas de producción y distribución; identificar prácticas discrecionales en relación con el mercado publicitario; el control tarifario de mercado en una condición de predominancia; cantidad de hogares con televisión o radio, por provincia, lo que impidió realizar los cruces necesarios para determinar en forma plena monopolios, oligopolios y la concentración.

Instrumentos económicos de medición

Los indicadores habitualmente aplicados para determinar la dominancia y grado de concentración del mercado son el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. Los dos últimos comúnmente utilizados para definir la distribución del ingreso, pero igualmente útiles para cumplir con nuestro objetivo.

Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI)

⁵⁵ Entendemos por *rating* el porcentaje de hogares o televidentes con la TV encendida en un canal, programa, día y hora específicos (o promediando minutos y fechas), en relación al total de TV hogares o televidentes considerados, en donde la suma de las ponderaciones de cada hogar o individuo es equivalente al universo.

El índice de Herfindahl, como todos los índices de concentración de un mercado, muestra el número de participantes y su posición en el mismo. En efecto, el índice de concentración será mayor cuanto menor sea el número de participantes en dicho mercado y cuanto más desiguales sean sus participaciones.

HERFINDAL y HIRSCHMANN elaboraron un índice de concentración que pondera de manera adecuada el poder de mercado de los participantes.

$$VT = \sum_{i=1}^n x_i \quad p_i = \frac{x_i}{VT}$$

$$H = \sum_{i=1}^n p_i^2 \quad \frac{1}{n} \leq H \leq 1$$

Donde,

- P_i Cuota de mercado de la empresa i
- x_i Valor de la posición del participante i
- VT Valor total del mercado
- H Índice de Herfindahl

Dentro de los valores que puede tomar un índice, existen dos valores extremos que determinan la posición en la que se encuentra el mercado.

Concentración Máxima: Cuando uno de los participantes percibe el total del valor del mercado y los demás nada. En este caso, existe un reparto no equitativo o concentrado.

Concentración Mínima: Cuando el valor del mercado está repartido equitativamente entre todos los participantes.

El HHI alcanza un valor máximo de 10.000 cuando una entidad tiene toda la participación de mercado. En contraste, presenta un valor pequeño en un mercado muy competitivo. Así mismo, se considera que un mercado es desconcentrado si el HHI se encuentra debajo de 1.000; moderadamente concentrado si se sitúa entre 1.000 y 1.800; y altamente concentrado si excede 1.800. Es en este último segmento cuando se pueden presentar condiciones de abuso de posición dominante o prácticas anticompetitivas, de acuerdo a lo establecido por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

En el caso de la radio, por el amplio número de actores en el mercado, el HHI funciona como referencia normativa. En el caso de la televisión, el número de actores es bastante limitado, lo que exige algunos cuidados en la interpretación del HHI. Aun así, el sigue siendo una referencia relevante, que ayuda a identificar los casos de concentración.

Curva de Lorenz

La curva de Lorenz es una representación gráfica de la distribución relativa de una variable en un dominio determinado. El dominio para nuestro caso es el conjunto de medios de comunicación, por tipos. La variable cuya distribución se estudia será la participación en el *rating*, en la inversión en publicidad, el empleo, el tiraje en el caso de la prensa escrita, el número de lectores, etc. Utilizando como ejemplo estas variables, la curva se traza considerando en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los medios y en el eje vertical el porcentaje acumulado del *rating* o de las participaciones.

Cada punto de la curva se lee como porcentaje acumulativo de los medios. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (1,1). Si la inversión en publicidad, por ejemplo, estuviera distribuida de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados que pasa por el origen. Si existiera desigualdad perfecta, o sea, si un hogar o persona poseyera todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto (1,0) donde saltaría el punto (1,1).

Si una curva de Lorenz se encuentra siempre por encima de otra (y, por lo tanto, está más cerca de la línea de 45 grados) podemos decir sin ambigüedad que la primera exhibe menor desigualdad que la segunda. Esta comparación gráfica entre distribuciones de distintos dominios geográficos o temporales es el principal empleo de las curvas de Lorenz.

Coefficiente de Gini

El Coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en la distribución del ingreso pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad en la distribución del ingreso o del mercado en nuestro caso y 1 corresponde a la perfecta desigualdad, esto es, cuando una empresa domina totalmente el mercado.

Esta razón se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1. En la práctica, una fórmula usual para calcular el coeficiente de Gini (G) es la siguiente:

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_i Y_i (N + 1 - i)$$

Donde:

i indexa a los medios o grupos de medios,

N es el número de medios o estratos de inversión o *rating*,

μ indica la inversión media e

Y_i el ingreso de la persona o estrato i.

Para los cálculos en deciles N=10 e i=1 para el decil más pobre.

Los indicadores antes mencionados se aplican sobre información seriada de los *ratings* de radio y televisión, la inversión en publicidad (pública y privada), el empleo en los medios

de comunicación. Esta información en el Ecuador o bien no se registra, como es el caso del empleo y de la inversión privada en publicidad, o es elaborada por el sector privado con graves limitaciones. Sólo se dispone de información sobre el *rating* de televisión para Quito y no para Guayaquil (no en series históricas) y *rating* de radio únicamente para Quito y Guayaquil. Esto se suma a otros problemas que hacen a la confiabilidad de la información, por cuanto estos asumen estructuras que tienden a satisfacer los intereses de los medios de información, antes que a la provisión de una información veraz y verificada, por las razones expuestas en el punto que trata sobre las limitaciones del estudio.

A lo expresado se agrega que los grandes medios de la televisión ecuatoriana, a pesar de su compromiso público de colaborar con la Comisión, no atendieron los pedidos para que nos proporcionen el *rating* de televisión para la ciudad de Guayaquil.

Grado de dominancia según el rating televisivo

El análisis del presente punto diferencia el *rating* en la ciudad de Quito entre los siguientes estratos y programas:

- Hombres y mujeres de 18 a 99 años, en noticieros
- Hombres y mujeres de 18 a 99 años, en programas políticos
- Hombres de 18 a 99 años en programas deportivos
- Hombres y mujeres de 18 a 99 años, en programas de concurso y entretenimiento
- Hombres y mujeres de 18 a 99 años en programas de humor
- Mujeres de 18 a 99 años en programas de telenovelas
- Hombres y mujeres de 3 a 11 años en programas infantiles
- Audiencia total, calculada a partir de la normalización de los datos de *rating* ponderando la audiencia por cantidad de personas en cada grupo de edad y por tiempo de cada programa en toda la semana.

Noticieros

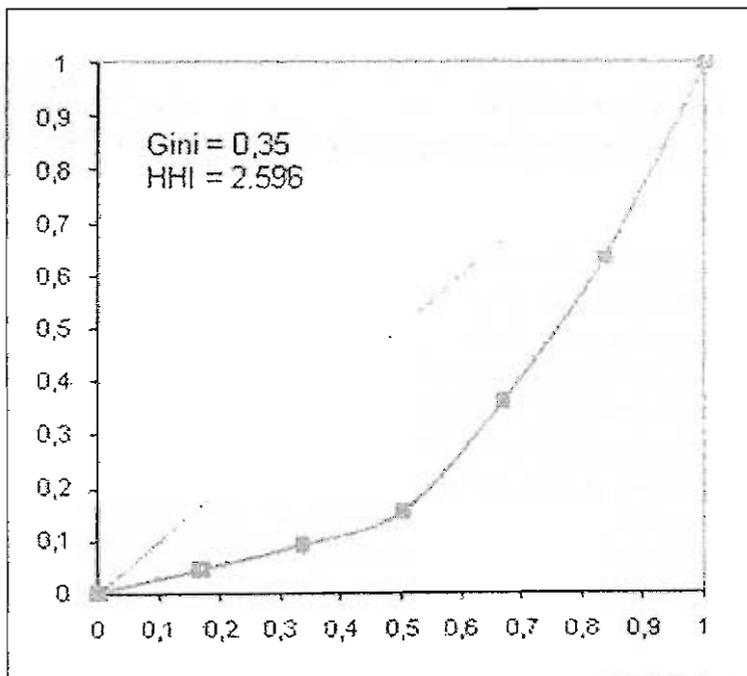
El análisis del *rating* para la ciudad de Quito y en el caso de los noticieros, en el grupo de hombres y mujeres en edades entre 18 y 99 años, señala que el HHI alcanza 2.596 puntos, lo que demuestra un alto grado de dominancia del mercado por parte de tres de los seis canales incluidos en el estudio de *rating*, los cuales alcanzaron los niveles de *rating* que se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 38. Rating televisivo de noticieros en hombres y mujeres de 18 a 99 años

Canal	Noticiero
Gamavisión	4,67
Canal UNO	4,75
RED Telesistema	6,39
TC Televisión	21,13
Telemazonas	27,87
Ecuavisa	37,63

Estas cifras señalan que mientras los canales de menor *rating* obtuvieron un promedio de 5.27, los tres mayores alcanzaron un promedio de 28.88 puntos, cifra casi 6 veces mayor. A pesar de la diferencia mencionada en la dominancia del mercado e influido por el número reducido de estaciones televisivas consideradas en los cálculos del *rating* que elimina a estaciones que alcanzan valores mucho menores que las antes expuestas, determina que el coeficiente de Gini alcance a 0.35, calculado sobre la base de la curva de Lorenz que se incluye en la siguiente grafica. Este valor es poco significativo si se considera que cuando el coeficiente de Gini es igual a cero no existe desigualdad.

Figura 7. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para *rating* televisivo de noticieros en hombres y mujeres de 18 a 99 años



Programas políticos

Cuando se estudia el *rating* televisivo para la ciudad de Quito, relacionado con los programas políticos y en población de hombres y mujeres del 18 a 99 años, se constata la dominancia del mercado medido a través del HHI, puesto que éste alcanza los 1866 puntos, ligeramente superior al límite de los 1.800 puntos sobre los cuales se considera la existencia de posiciones monopólicas u oligopólicas.

Los resultados antes expuestos responden a la inexistencia de grandes diferencias en el *rating* de los canales televisivos que transmiten programas políticos, como se infiere del siguiente cuadro.

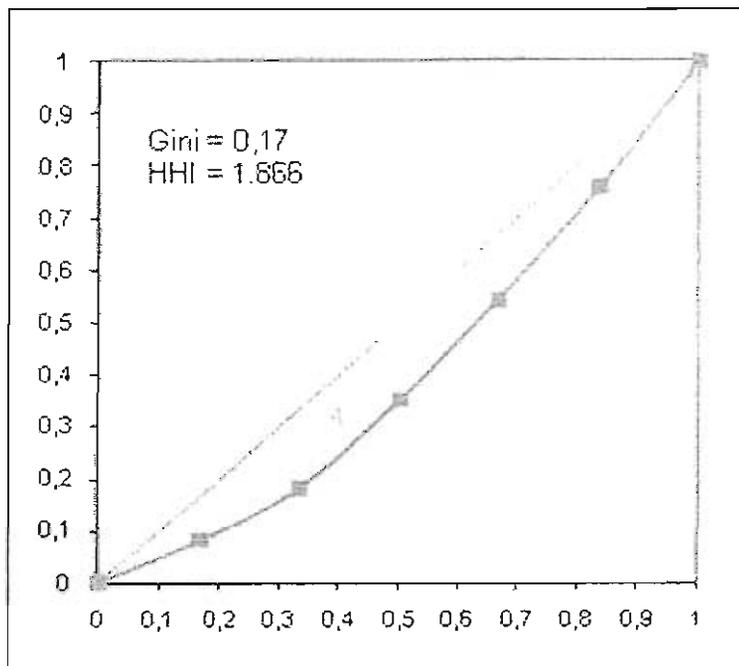
Cuadro 39. Rating televisivo de programas pol3ticos en hombres y mujeres de 18 a 99 a3os

Canal	Pol3ticos
RED Telesistema	5,03
Canal UNO	6,39
Gamavis3n	10,35
Telemazonas	11,92
TC Televisi3n	13,24
Ecuavisa	15,01

A pesar de lo dicho, debe advertirse que 4 de los canales mantienen *ratings* m3s altos en 2 y hasta casi en 3 veces respecto a los *ratings* menores.

Lo antes dicho igualmente se comprueba cuando se observa la curva de Lorenz contenida en la siguiente gr3fica, as3 como en los resultados del c3lculo del coeficiente de Gini, el que se eleva a tan s3lo 0.17, valor muy pr3ximo al 0 que califica la igualdad absoluta.

Figura 8. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo de programas pol3ticos en hombres y mujeres de 18 a 99 a3os



Programas deportivos

Si se analiza el rating televisivo de la ciudad de Quito, relacionado a los programas deportivos y en la poblaci3n de 18 a 99 a3os, es evidente que la dominancia del mercado se concentra en dos canales: Telemazonas y Canal Uno, dado que estos alcanzan niveles muy superiores a los de Ecuavisa, Red Telesistema y Gamavis3n, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 40. Rating televisivo de programas deportivos en hombres y mujeres de 18 a 99 años

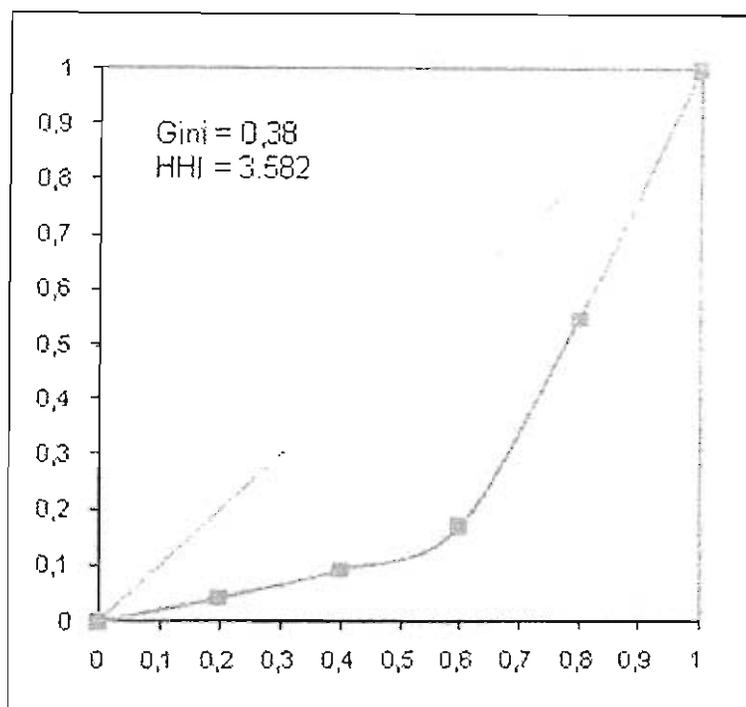
Canal	Deportivos
Gamavisión	6,79
RED Telesistema	7,62
Ecuavisa	11,75
Telemazonas	58,54
Canal UNO	70,11

A todas luces, estas cifras señalan la dominancia de dos estaciones en este tipo de programación, dado que las participaciones en el *rating* de los tres canales restantes es muy poco significativa respecto a la alcanzada por los dos mayores.

Lo antes expuesto se manifiesta en un elevado nivel de concentración y dominancia del mercado como lo demuestra que el HHI se eleva a 3.582 puntos, muy por encima del límite sobre el cual se considera un alto grado de concentración (1.800).

El coeficiente de Gini, por su parte, alcanza un nivel de 0,38 puntos que aparentemente no se compadece con el grado de concentración antes mencionado, lo que se explica por el reducido número de canales de la muestra. La concentración en los dos canales mencionados se muestra evidente cuando se observa la curva de Lorenz, la que igualmente sostiene la afirmación anterior sobre el número de canales, como puede observarse en la gráfica siguiente:

Figura 9. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo de programas deportivos en hombres y mujeres de 18 a 99 años



Programas de entretenimiento

El *rating* referido a los programas de entretenimiento y a la población de hombres y mujeres de 18 a 99 años, señala una distribución mucho más equitativa que en los casos anteriores, como lo demuestran las cifras del siguiente cuadro y el hecho que los valores correspondientes al HHI sea de 2.346 puntos. Este valor es superior al límite de los 1.800 puntos sobre el cual se considera como presente situaciones de concentración y dominancia del mercado.

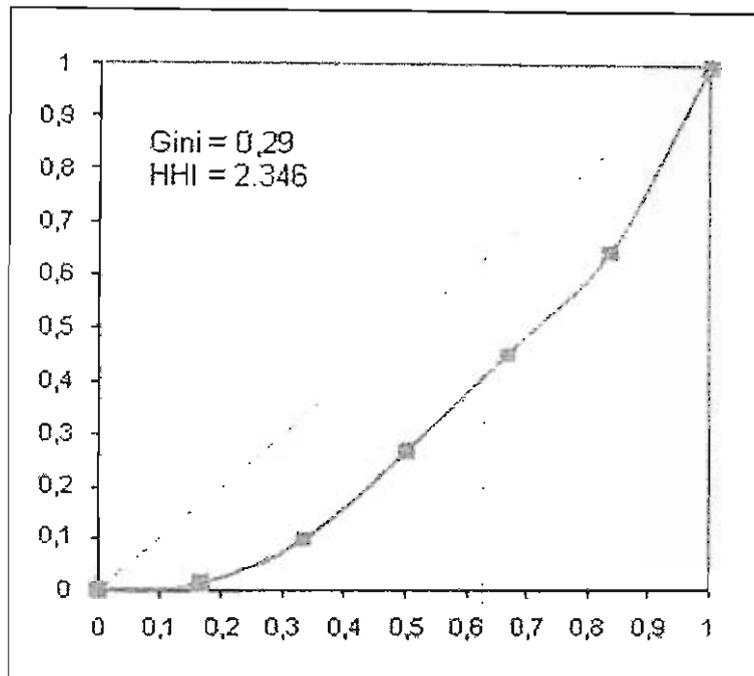
Cuadro 41. Rating televisivo para programas de entretenimiento en hombres y mujeres de 18 a 99 años

Canal	Entretenimiento
RED Telesistema	0,66
Canal UNO	4,82
Telemazonas	9,57
Ecuavisa	10,27
TC Televisión	10,44
Gamavisión	19,97

La distribución más equitativa del mercado televisivo en el caso de los programas de entretenimiento, igualmente lo comprueba el nivel alcanzado por el coeficiente de Gini

calculado sobre la base de la curva de Lorenz que se incluye en la gráfica siguiente, el cual se elevó a 0.29, valor ligeramente superior al cero óptimo.

Figura 10. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas de entretenimiento en hombres y mujeres de 18 a 99 años



Programas de humor

En este tipo de programas, la información sobre el *rating* relacionada con los programas de entretenimiento, para una población comprendida entre 18 y 99 años de la ciudad de Quito, muestra una predominancia en el mercado de dos de los cinco canales considerados en el proceso de determinación del *rating*. Efectivamente, dos de los cinco canales alcanzaban un *rating* superior a los 20 puntos, en tanto que los tres restantes no llegaban a 10 puntos. A esto se suma que dos fueron inferiores a 6 y 2 puntos, respectivamente, como lo confirman las cifras siguientes:

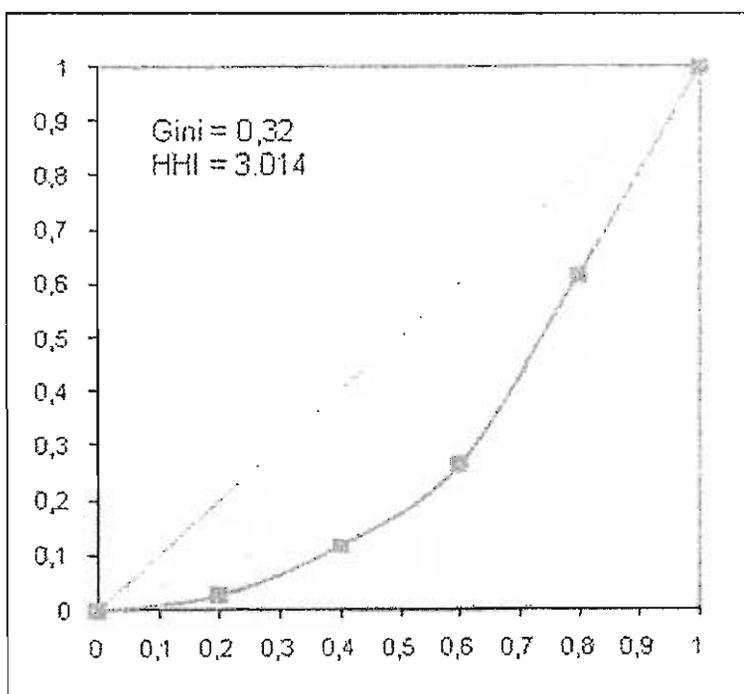
Cuadro 42. Rating televisivo para programas de humor en hombres y mujeres de 18 a 99 años

Canal	Entretenimiento
Canal UNO	1,83
TC Televisión	5,82
Telemazonas	9,46
Ecuavisa	22,79
Gamavisión	24,85
Canal UNO	1,83

Los valores antes mencionados muestran la existencia de dominancia en este tipo de mercados por parte de dos canales, lo que se manifiesta en el nivel del HHI el que alcanza a 3.014 puntos, valor superior al límite de los 1.800 puntos sobre el cual se considera que existe un nivel de concentración en un mercado comunicacional.

El coeficiente de Gini, elaborado sobre la curva de Lorenz incluida en la próxima gráfica, se eleva a 0.32 puntos, valor que equivale a la tercera parte de la mayor desigualdad (1). Debe advertirse que el nivel del coeficiente de Gini está igualmente influido hacia la baja por el reducido número de canales considerados (5).

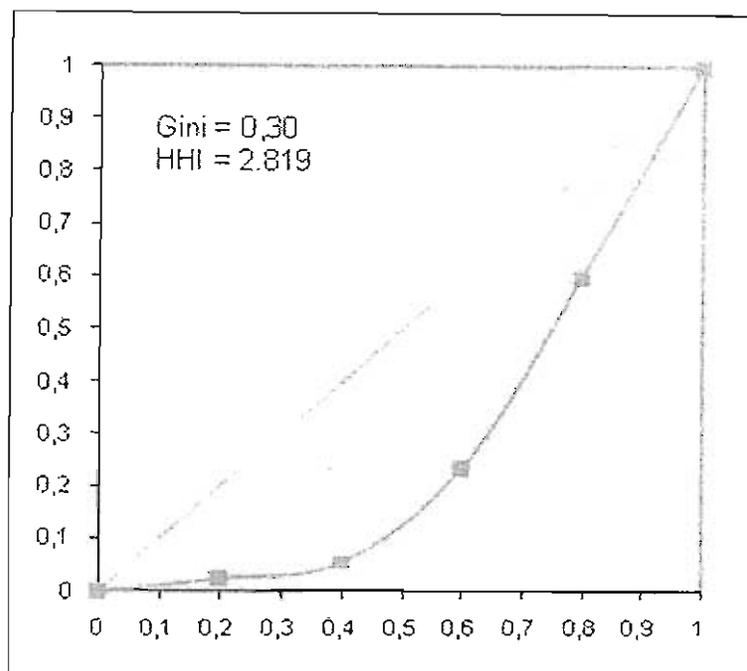
Figura 11. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas de humor en hombres y mujeres de 18 a 99 años



Telenovelas

Si se analiza el *rating* televisivo para la ciudad de Quito, en una población de hombres y mujeres de edades comprendidas entre los 18 a 99 años, relacionada con telenovelas, se constata una reducción del grado de concentración respecto a la inmediata anterior, por ejemplo, puesto que el HHI se reduce a 2.819 puntos y el coeficiente de Gini a 0.32 puntos:

Figura 12. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para telenovelas en hombres y mujeres de 18 a 99 años



La reducción del grado de concentración obedece a una reducción en las diferencias de *rating* logrados por los cinco canales, como puede constatarse en el cuadro que se incluye inmediatamente. Este cuadro también señala que, con excepción de RED Telesistema, los restantes canales obtuvieron *ratings* bastante cercanos, si bien los canales TC Televisión, Gamavisión y Ecuavisa, alcanzaron niveles bastante más significativos que el *rating* de Telemazonas y Red Telesistema. Lo antes expresado muestra la dominancia de tres canales, cuya audición es más del doble superior al de Telemazonas, no se diga respecto al pobrísimo 2.36 puntos de RED Telesistema. Esta realidad la comprueba la curva de Lorenz antes expuesta.

Cuadro 43. Rating televisivo para telenovelas en hombres y mujeres de 18 a 99 años

Canal	Entretención
RED Telesistema	2,36
Telemazonas	15,91
TC Televisión	35,43
Gamavisión	48,79
Ecuavisa	58,09
RED Telesistema	2,36

Programas infantiles

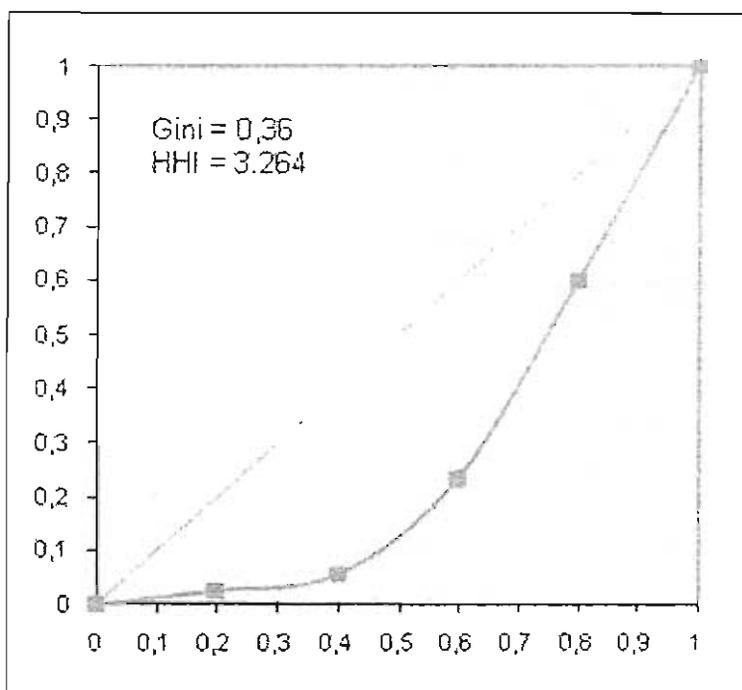
El *rating* de programas televisivos infantiles correspondiente a la ciudad de Quito, sobre un universo de niños y niñas de 3 a 11 años de edad y para el 2008, señala una alta concentración en tres canales: Ecuavisa, Telemazonas y Gamavisión, en orden de importancia, puesto que a ellas les correspondió un *rating* de 65.4, 59,56 y 29.42, respectivamente, como lo confirman las cifras del cuadro siguiente:

Cuadro 44. Rating televisivo para programas infantiles en hombres y mujeres de 3 a 11 años

Canal	Entretenimiento
TC Televisión	4,11
RED Telesistema	5,09
Gamavisión	29,42
Telemazonas	59,56
Ecuavisa	65,40

La elevada concentración en dos canales –Ecuavisa y Telemazonas–, permite aseverar que en este tipo de programación se observa la dominancia del mercado que determina que el HHI se eleve a 3.264 puntos, esto es casi el doble de los 1.800 puntos sobre los cuales se califica un mercado como concentrado. Esta característica igualmente determina que el coeficiente de Gini, calculado sobre la base de la curva de Lorenz que se incluye en la siguiente gráfica, se eleve a 0.36 como producto del predominio en el mercado de dos de los cinco canales.

Figura 13. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para rating televisivo para programas infantiles en hombres y mujeres de 3 a 11 años



Audiencia total

Si tomamos el ranking de audiencia de Quito en una semana, por programa y por grupos de edad, y hecha una normalización en que se pondera la cantidad personas en cada franja y en tiempo total de cada programa en la semana, se arriba al siguiente cuadro de audiencias promedio:

Cuadro 45. Audiencia total

(promedio en una semana, a partir de normalización por tiempo y franjas etáreas)

Emisora	Participación en el mercado
Ecuavisa	28,02%
Teleamazonas	27,58%
Gamavisión	15,73%
TC Televisión	11,14%
RED Telesistema	9,13%
Canal UNO	8,40%

Esta distribución genera un HHI de 2071, que indica alta concentración. Sin embargo, por la razón del bajo número de canales, el HHI no puede ser tomado de forma absoluta. Aun así, la situación indica la dominancia clara de dos actores, y puede, dependiendo del

alcance y concentración de propiedad en el ámbito nacional y de las prácticas comerciales, adquirir características similares a los de un duopolio.

Grado de dominancia según el rating radial

El análisis del *rating* radial se lo divide en dos partes, una referida al *rating* correspondiente a la ciudad de Quito y el segundo respecto al *rating* radial de la ciudad de Guayaquil. En ambos casos, la información corresponde a los 12 meses del año 2008.

Metodología

- Se procedió a analizar la información mensual de *rating* radial elaborada por Mercados y Proyectos para el año 2008.
- Se optó por trabajar con *rating* promedios para el año 2008.
- Se procedió a clasificar a las estaciones de radio por frecuencias de *rating*.
- Se calculó el índice HHI, se graficó la curva de Lorenz y se calculó el Coeficiente de Gini.

La clasificación de las radios por los niveles promedios de *rating*, sobre la base de un intervalo de 5.679 puntos, determinó la existencia de un total de 7 clases (intervalos)⁵⁶. Los resultados se exponen en el cuadro siguiente:

Cuadro 46. Intervalos por rating promedio

Rating promedio	Número de estaciones	Porcentaje	Rating por intervalo	Porcentaje
2.945	24	48%	70.672	12%
8.624	9	18%	77.614	14%
14.303	5	10%	71.514	12%
19.982	2	4%	39.964	7%
25.661	4	8%	102.644	18%
31.340	2	4%	62.880	11%
37.019	4	8%	148.076	26%
Total	50	100%	573364	100%

Estas cifras nos permiten arribar a una primera conclusión: la existencia de una elevada concentración, toda vez que 4 estaciones de radio, equivalentes al 8 por ciento del total (50 estaciones) captaba el 26 por ciento del *rating*. En tanto que en el extremo inferior, 24 radios, equivalentes al 48 por ciento del total de radios, sólo controlaban el 12 por ciento del *rating*.

⁵⁶ Para la determinación de clases se aplicó la ecuación de Sturges: $1 + 3,322 \times \text{Log}(n)$, donde n es el número de casos.

Rating radial de Quito

La situación antes descrita sobre la dominancia del mercado televisivo en la ciudad de Quito, se muestra más alentadora en el caso de radio, como lo confirma que el HHI sea inferior al límite sobre el cual se califica como altamente concentrado a un mercado, al alcanzar anual promedio de 324.

Rating radial de Guayaquil

El grado de concentración en el mercado radial de la ciudad de Guayaquil es muy similar al de la ciudad de Quito. En el caso del HHI, el grado de concentración es un poco mayor que el registrado en la ciudad de Quito, puesto que alcanzó a 431 puntos a diferencia de los 324 puntos registrados en la capital. El mercado de Guayaquil en este caso se considera poco concentrado.

Inversión pública en publicidad

En el presente punto se estudia el grado de monopolización, calculado sobre la base de la inversión pública en publicidad. El estudio se refiere a la prensa escrita, la radiodifusión y la televisión abierta.

Si bien no están disponibles datos acerca de la inversión privada en publicidad, el análisis de la inversión pública se hace relevante por la elevada ponderación que representa. Se estima que oscila entre un 60 al 80 por ciento. Adicionalmente, debe considerarse el doble rol que ella cumple. Por un lado, tiene el objetivo publicitario de llevar un determinado mensaje a un determinado público. Por otro, la inversión pública también define las condiciones económicas de varios medios de comunicación, impresos y electrónicos, dado que la discriminación o no de éstos puede fomentar la concentración o el pluralismo.

La ausencia de datos confiables de tiraje de la prensa escrita y de audiencia de la radial y televisiva limita el análisis a la definición de los medios que reciben parte de la inversión y de cómo la inversión se concentra en esos medios. Sin embargo de esas limitaciones, el análisis de la inversión contribuye a la comprensión de las características de la distribución de la inversión pública.

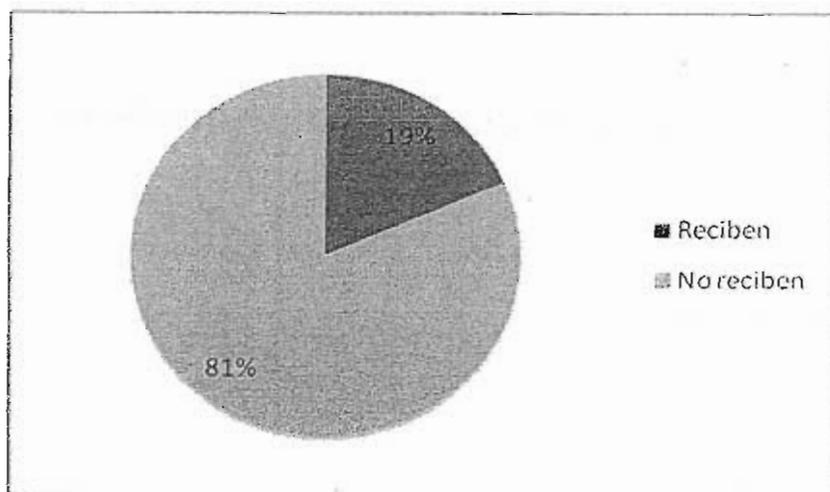
También aquí fue utilizada la Curva de Lorenz, de forma a identificar la concentración de la distribución. Aunque no se dispuso de los datos que permitirían la identificación de casos atípicos, en que los índices de *rating* no sean correlativos con los de inversión publicitaria, la curva es útil como un referencial comparativo.

Prensa escrita

Según los registros sobre prensa escrita (diarios, semanarios, quincenarios y revistas elaborados por la Comisión e incluidos anteriormente), en el país se registraba un total de 54 diarios nacionales, regionales y provinciales, y un total de 20 semanarios. La inversión pública en publicidad correspondiente al 2008 se había concentrado en 10 diarios nacionales, equivalentes al 19 por ciento de los 54 diarios mostrada en la próxima gráfica. En el caso de los semanarios, solamente uno de los 20 semanarios (equivalente al 0.5 % del

total de semanarios) había sido partícipe de la inversión pública; estas cifras demuestran la elevadísima concentración de la inversión pública en publicidad en el caso de la prensa escrita.

Figura 14. Distribución de inversión pública en publicidad, prensa escrita



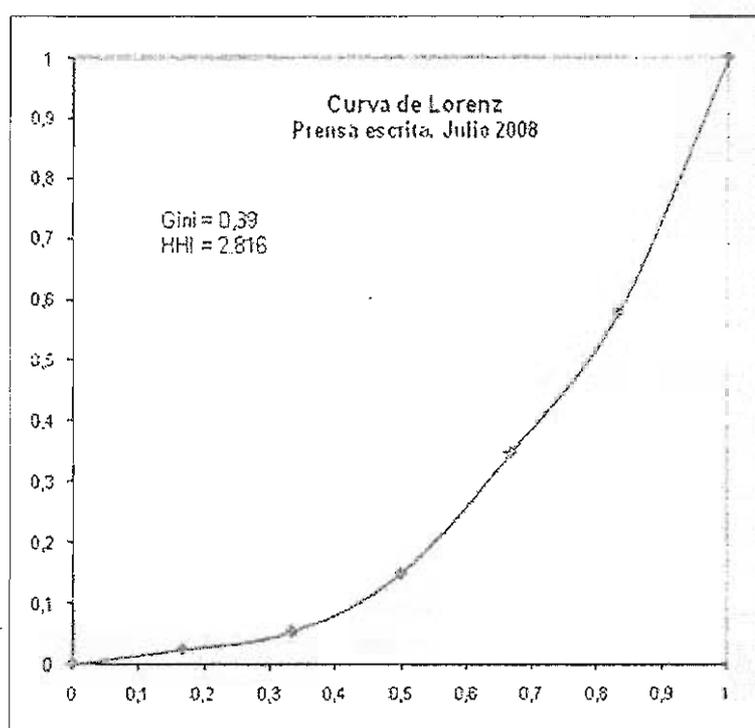
Esta concentración se profundiza cuando se analiza la inversión pública en publicidad en términos mensuales. Efectivamente, estos datos señalan que 4 de los 10 diarios y el semanario habían accedido a recursos de la inversión pública en publicidad en un solo mes, un diario en 2 meses, 1 en 8 meses, otro en 9 meses y solamente 4 en 10 meses en ese año, como lo comprueban las cifras del siguiente cuadro.

Cuadro 47. Inversión pública mensual en publicidad, prensa escrita

Rótulos de fila	Ene	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total general
EL TELEGRAFO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
EL MERCURIO-CUENCA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
GRUPO EL COMERCIO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
EDIASA S.A.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
EL UNIVERSO	x	x	x	x	x	x	x	x		x	9
GRANASA EXTRA-EXPRESO		x		x	x	x	x	x	x	x	8
MERCURIO MANTA	x	x									2
DIARIO HOY	x								x		2
MINOTARURO S.A.-LA HORA				x							1
SEMANARIO PRENSA LA VERDAD							x				1
EDISATELITE-HOY										x	1
Total general	7	7	5	7	6	6	7	6	6	7	64

Si lo antes expresado se analiza en términos de la dominancia del mercado, calculado sobre la base de los porcentajes de inversión pública en publicidad para el mes de junio del 2002, mes en el que se registró el mayor número de medios de la prensa escrita (6), y se calculan los índices HHI y el coeficiente de Gini, se comprueba que el grado de predominancia del mercado es muy elevado. Efectivamente, el índice HHI alcanza a 2.816 puntos⁵⁷, y el coeficiente de Gini se eleva a 0.39, como lo comprueban las cifras incluidas inmediatamente.

Figura 15. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad, prensa escrita, Julio 2008



El elevado grado de concentración se produce como efecto de la captación del mercado de la inversión en un 85.22 por ciento por los 3 diarios, y el 94.79 por ciento por 4 diarios, lo que a todas luces señala la existencia de una fuerte concentración en la distribución de recursos públicos en publicidad, en el caso de la prensa escrita

Ese escenario se produce por la creencia de que el efecto publicitario debe ser el principal objetivo de la inversión en los medios, incluso ante la necesidad de diversificar las voces, ampliar la libertad de expresión y fortalecer la democracia. Este enfoque desconoce que es posible lograr el mismo impacto comunicacional si se distribuye la inversión entre todos

⁵⁷ Cuando el índice HHI supera los 1.300 puntos se considera que existe un alto grado de concentración de la inversión en publicidad y una consecuente dominancia del mercado por parte de un reducido número de medios.

los medios regionales, lo que incidiría muy importantemente en la desconcentración de la inversión antes anotada y fortalecería la diversidad informativa..

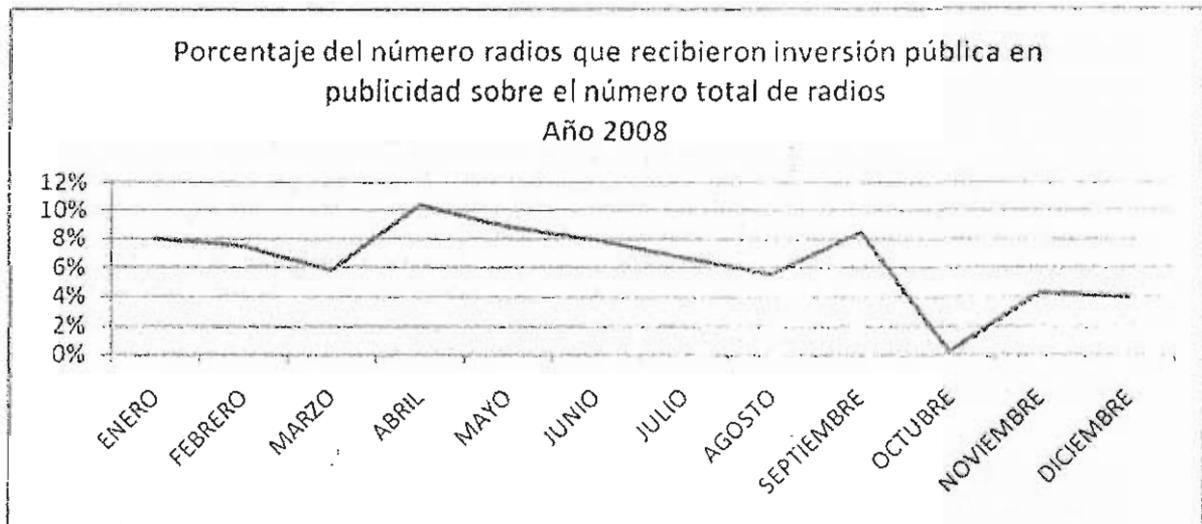
Radiodifusión

Si se mide el grado de concentración de la inversión pública en publicidad sobre la base del número de estaciones de radio que han recibido parte de esa inversión en términos mensuales, se constata que en el mejor de los casos ese número se elevó a 120 estaciones (abril), equivalentes al 10 por ciento de las 1163 estaciones de radio (matrices y repetidoras) contempladas en la base de datos del CONARTEL. En tanto que en el mes de diciembre del 2008, el número de estaciones de radio que obtuvieron participación en la inversión pública en publicidad se redujo a 47 equivalentes al 4 por ciento del total de estaciones, si no se considera el mes de octubre por su atipicidad, como lo comprueban las cifras de los siguientes cuadros:

Cuadro 48. Número de estaciones de radio que han recibido parte de esa inversión en términos mensuales, año 2008

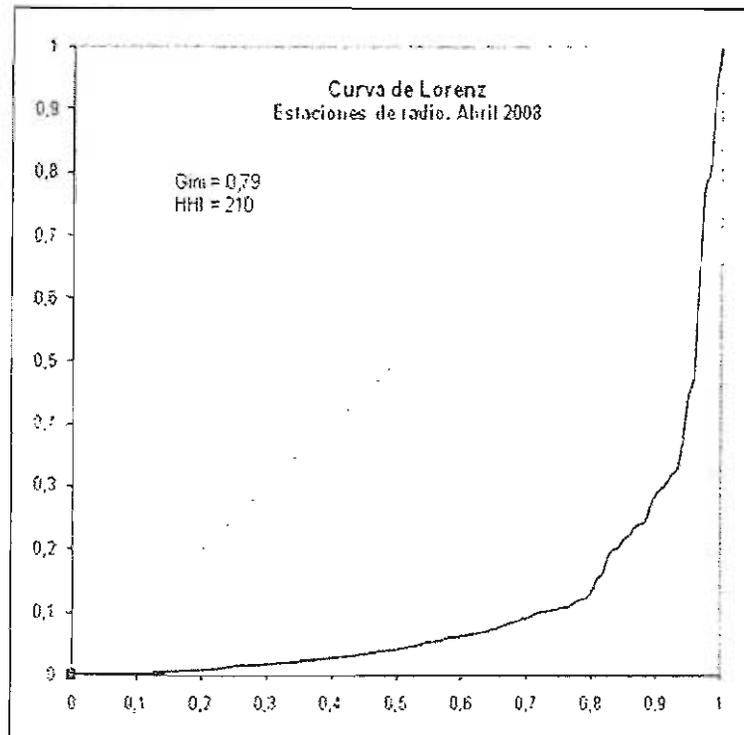
Mes	RADIO	% Total
ENERO	93	8%
FEBRERO	87	7%
MARZO	67	6%
ABRIL	120	10%
MAYO	102	9%
JUNIO	92	8%
JULIO	78	7%
AGOSTO	64	6%
SEPTIEMBRE	98	8%
OCTUBRE	2	0%
NOVIEMBRE	50	4%
DICIEMBRE	47	4%

Figura 16. Porcentaje de número de radios que recibieron inversión pública en publicidad sobre el número total de radios, año 2008



A pesar de la concentración de la inversión pública si se considera el número de estaciones de radio respecto al total, en este caso se observa la inexistencia de una alta predominancia del mercado, como se anotó respecto a la prensa escrita y como lo demuestra que el índice HHI sume tan sólo 210 puntos y el coeficiente de Gini se eleve a 0.79. Obsérvese en la gráfica siguiente:

Figura 17. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad, radio, Abril 2008



En consecuencia, en el caso de la radiodifusión es posible afirmar que si bien se constata una alta concentración de la inversión pública en publicidad, si se considera el número de estaciones beneficiarias de este rubro, no existe una predominancia del mercado que permita sostener la existencia de una situación de concentración.

Televisión

Si se considera que el número de canales de televisión abierta se eleva a 399 estaciones, entre matrices y repetidoras, y que de este número, en el mejor de los casos accedieron a la inversión pública en publicidad 42 canales equivalentes al 13% del total, y un mínimo de 8 canales que representaban el 2% del total de estaciones, como lo señalan las cifras de las gráficas incluidas más adelante, es posible afirmar que en el ámbito de los medios televisivos existe una alta concentración, puesto que han sido excluidos de esas participaciones 286 medios en el mejor de los casos y 320 en el peor. Esta concentración se demuestra igualmente si se considera que de los 34 canales regionales, tan sólo 12, equivalentes al 35% del total, accedieron a los recursos de la inversión pública en publicidad.

Cuadro 49. Número de estaciones de televisión abierta que han recibido parte de esa inversión en términos mensuales, año 2008

Rótulos de fila	TELEVISION	% Total
ENERO	13	3,26%
FEBRERO	14	3,51%
MARZO	8	2%
ABRIL	24	6,01%
MAYO	20	5,01%
JUNIO	34	8,52%
JULIO	13	3,26%
AGOSTO	14	3,51%
SEPTIEMBRE	42	10,53%
OCTUBRE	12	3,01%
NOVIEMBRE	10	2,51%
DICIEMBRE	9	2,26%

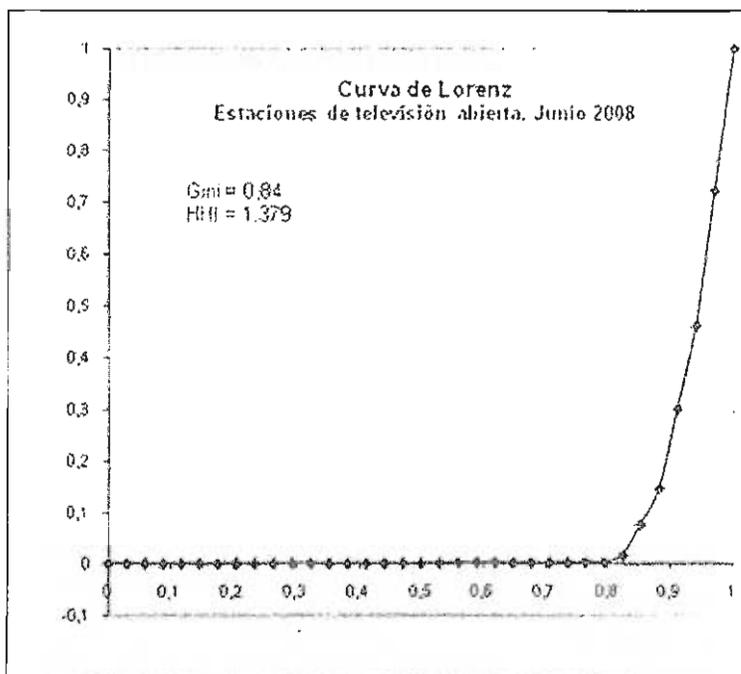
A lo antes expresado debe agregarse otro elemento que contribuye a la concentración, el pago de publicidad tanto a las estaciones matrices como a repetidoras de un mismo sistema, sin considerar que tal procedimiento irrespeta el concepto de sistema establecido en el Reglamento de Radiodifusión y Televisión, y que las tarifas se fijan en función del alcance del sistema. En otros términos, a mayor alcance del sistema mayores tarifas que compensan y reconocen la acción de la matriz y sus repetidoras, por lo que no cabe el pago en forma separada para unos y otros.

Figura 18. Porcentaje del número de estaciones de televisión abierta que recibieron inversión pública en publicidad sobre el número total, año 2008



La elevada concentración antes mencionada, también se demuestra cuando se constata que en el mes de junio, mes en el que se registró el acceso de 34 medios televisivos, el 20.6%, esto es, 7 canales de televisión captaban el 91.22% del total de la inversión pública en publicidad. O que el 11.8% del total de canales que en el mes de junio recibieron recursos de la inversión pública en publicidad, esto es, 4 canales recibieron el 68.06% de la inversión total. Estas cifras demuestran la conformación de una situación de alta dominancia del mercado por parte de los mayores medios, como lo demuestran las cifras correspondientes al índice HHI y el coeficiente de Gini, los que se elevan al 1.379 y a 0,84 respectivamente, como puede observarse en la siguiente gráfica:

Figura 19. Curva de Lorenz, coeficiente de Gini y HHI para inversión pública en publicidad, televisión abierta, Junio 2008



Conclusiones

- El análisis del *rating* televisivo para la ciudad de Quito y para el año 2008 demuestra la existencia de una importante concentración de dominancia del mercado por dos canales televisivos, lo que puede generar efectos similares al de un duopolio.
- La información sobre *rating* es elaborada por una empresa privada, la que limita su acceso por el alto costo de la misma. Además, al estar los *ratings* ligados al establecimiento de los niveles de tarifas de publicidad en los distintos espacios, es posible suponer que la estructura y, consecuentemente los resultados, pueden responder a presiones de los interesados, lo que compromete la precisión y confiabilidad de la información.

- Hay un desigual acceso al mercado publicitario público, así como una carencia de información relevante en cuanto a los criterios de asignación (si por potencia, cobertura de audiencia, *rating* o tiraje de periódicos y revistas).
- Existe un gran vacío de información sobre el mercado publicitario, la inversión global y por medio de comunicación, así como del control tarifario, por lo que no fue posible determinar la dominancia y práctica monopólica global. De igual manera existe poca información o es inexistente acerca de los datos de teledensidad, áreas de cobertura y audiencia potencial y datos de propiedad vertical.

Recomendaciones

Administrativas

- Suspender cualquier decisión por parte de CONARTEL que ratifique lo actuado o norme a favor de quienes han acumulado concesiones de frecuencias a través de los mecanismos antes descritos.
- Restablecer el registro de empresas de prensa escrita (que deben permanecer sin necesidad de cualquier autorización para su funcionamiento).

Legales

- Crear límites a la propiedad horizontal (en el mismo mercado), vertical (en diferentes partes de la cadena) y cruzada (en mercados distintos, como radio, TV, periódicos y cable). La legislación debe ser amplia para que abarque familiares, testaferros identificables y otros mecanismos de “cumplimento creativo” de las reglas.
- Incluir entre los criterios para el análisis de la concentración, límites a propiedad, límites de cobertura (por audiencia potencial) y límites y reglas claras para la formación de cadenas. También la audiencia y los ingresos con inversión publicitaria deben ser considerados en los procesos regulatorios anticoncentración, a fin de impedir la monopolización y la oligopolización.
- Aprobar una ley antimonopolio y de competencia económica que permita aplicar lo prescrito en la Constitución vigente.
- Restringir en la nueva ley de radiodifusión y televisión, la concesión de frecuencias a detentores de cargos públicos, partidos políticos e iglesias.
- Garantizar porcentuales mínimos significativos de producción local y nacional y de producción nacional independiente (no producida por la propia emisora).

Institucionales

- Instituir una instancia pública de monitoreo que permita contar con datos precisos y suficientes sobre el *rating*, inversión pública y privada en publicidad, la cobertura de audiencias por población y su penetración por hogares para determinar las condiciones de concentración y dominancia en los mercados comunicacionales.
- Instituir un organismo regulador con mandato para evaluar e incidir sobre cuestiones de concentración y competencia económica en comunicación, como procesos de adquisiciones y fusiones, prácticas discrecionales en relación con el mercado

publicitario, incluso en el control tarifario de mercado y prácticas discrecionales en relación con los acuerdos de exclusividad sobre eventos deportivos y culturales, garantizando a este órgano acceso confidencial a todas las informaciones y datos públicos y privados que sean necesarios.

Políticas públicas

- Crear mecanismos de diálogo con la población y garantizar los derechos de las audiencias frente a los medios de comunicación. Para eso, se sugiere el fortalecimiento de la participación ciudadana en los organismos de administración y control de la concesión de frecuencias con poder resolutivo.
- Establecer mecanismos de estímulo a pluralidad y diversidad, como fondos públicos de fomento a la producción independiente o la propiedad colectiva de medios.
- Adoptar políticas de asignación de los recursos de inversión pública en publicidad a través de criterios públicos y transparentes que robustezcan la integración y reduzcan la concentración y la dominancia de mercado actualmente existente. Estas políticas igualmente deberían contribuir a la mejor asignación entre los medios públicos, privados y comunitarios privilegiando la dispersión de recursos entre diversos medios.

Concentración económica en los medios de comunicación

Introducción

El análisis del presente punto tiene como objetivo principal proporcionar la información sobre la vinculación entre los grupos económicos y los medios de comunicación. Este elemento es indispensable para viabilizar la aplicación de la Constitución vigente desde el 20 de octubre del 2008, artículo 312, el que dispone:

"Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera. Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas. (...)"

Esta viabilidad sólo es posible si se determinan las participaciones y acciones que poseen los representantes legales, directivos y accionistas de las entidades financieras, de los grupos familiares y económicos en los medios de comunicación⁵⁸. Una vez determinado esto, será posible medir el nivel que ha alcanzado la "alianza perversa"⁵⁹ entre el capital financiero y los medios de comunicación, advertida en forma implícita en el texto constitucional antes citado.

La determinación del grado de concentración económica en los medios de comunicación tiene también como objetivo descubrir y detallar si el proceso concentrador en la realidad ecuatoriana ha sido objeto de procesos de integración vertical⁶⁰ y/u horizontal⁶¹. Estos procesos son tanto más importantes si se considera que profundizan la concentración económica y, con ello, contribuyen a crear condiciones sociopolíticas que afectan a la democracia y a la libertad de expresión de la ciudadanía, ya que y por oposición, sólo la

⁵⁸ "La palabra *medio* (del latín *medius* que está en el medio) remite (...) a la interrelación a distancia sin mayor posibilidad de interacción entre el receptor y el emisor, es decir, a un tipo de comunicación que se distingue de la comunicación interindividual (intercambio frente a frente) y de la comunicación organizacional en pequeños grupos donde el receptor tiene una escasa capacidad de respuesta al emisor ...". Maigret, Eric: "Sociología de la Comunicación y de los medios", Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia, 2005, páginas 46 y 47.

⁵⁹ Los teóricos de la comunicación califican como "alianzas perversas" a las que se producen entre el poder económico, el poder político o el poder judicial con los medios de comunicación.

⁶⁰ La integración vertical se produce cuando una persona natural o jurídica, un grupo financiero, familiar o económico controla otras empresas que participan en el proceso de producción y comercialización en el mercado de la comunicación.

⁶¹ La integración horizontal se configura cuando una persona natural o jurídica, un grupo financiero, familiar o económico controlan medios de comunicación del mismo tipo.

propiedad desconcentrada sobre los medios de comunicación contribuye a un mejor funcionamiento y a la consolidación democrática.

Esta desconcentración posibilita la expresión de diversidad de actores y opiniones, condición indispensable para ampliar el ejercicio de la libertad de expresión. Como bien lo afirma Enrique Maza: *"En los medios se da, en buena parte, la conversación de la sociedad, la posibilidad de informarse y de informar, de expresar ideas y de confrontarlas con otras"*⁶². Este intercambio social diverso es el mejor antídoto frente a la concentración de la propiedad, el control de los medios y las limitaciones a la libertad de expresión.

La concentración de los medios también genera otros efectos. La preeminencia de la rentabilidad del negocio por sobre la información contextualizada, verificada, ética, da origen a conductas como el denominado "infoteniimiento" (suma de trivialización y sensacionalismo), así como al desarrollo de formas laborales precarias como la llamada "coproducción"⁶³.

Aspectos de especial importancia, pero que por no ser objeto de la auditoría, no se tratan en un capítulo específico, como lo exigiría la complejidad de esta temática, limitándose a referencias incluidas en diferentes puntos del presente estudio.

El estudio igualmente busca reconocer las participaciones que las personas jurídicas que operan en el sector financiero poseen en actividades no financieras, las mismas que deberán enajenarse en el plazo de dos años, según prescribe la Disposición Transitoria VIGESIMONOVENA de la Constitución y que pretende debilitar el desarrollo del denominado "*capital financiero*" en la acepción de Hobson, cuando se refiere a la participación del capital financiero en el capital productivo, a la fusión entre el capital ficticio y el capital real⁶⁴.

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, el discurso del presente capítulo se divide en cinco partes. En la primera se detalla la estructura del universo de los medios de comunicación, diferenciados entre radios (AM, FM y Onda Corta), televisoras (abierta y por suscripción) y prensa escrita (diarios, periódicos⁶⁵ y revistas). La segunda trata sobre las participaciones de los representantes legales, directivos y accionistas de las entidades financieras en los medios de comunicación. La tercera parte presenta la participación de los

⁶² Maza, Enrique: "Medios de comunicación: realidades y búsquedas", Universidad de la Ciudad de México, 2004, página

⁶³ Se entiende por "coproducción" el sistema que predomina en los medios de comunicación ecuatorianos, especialmente los radiales, que consiste en imponer a locutores y productores la obligación de vender publicidad, para financiar su propio programa y su ingreso, sobre cuyas ventas los propietarios-concesionarios de los medios se apropian, generalmente, de un 50 ó 60% del valor, a más de soslayar el pago de salarios y sus correspondientes beneficios como la seguridad social, entre otros.

⁶⁴ Hoy ante la crisis que soportan todos los países a escala mundial, todas las autoridades financieras de los países capitalistas más desarrollados y los teóricos aceptan que la fusión entre el capital financiero y el productivo, por la especulación que permite e incentiva, es la principal causa y el detonante de la crisis, ante lo cual proponen se adopten medidas restrictivas como las que propone la constitución ecuatoriana vigente.

⁶⁵ Periódicos incluye a los que se publican en forma semanal, quincenal y otras.

grupos familiares en los medios de comunicación. La cuarta parte precisa la participación de los *grupos económicos* en los medios de comunicación. Finalmente, en la quinta parte se establecen las participaciones de las *entidades o grupos financieros* en empresas que operan en actividades ajenas al sector financiero⁶⁶.

Limitaciones del estudio

La dinámica propia de la estructura de los directivos y representantes legales de las entidades financieras, así como de la transferencia de la propiedad de participaciones o acciones, restringe los alcances del estudio a un solo momento. En consecuencia, el estudio se limita a presentar la situación en el mes de febrero del 2009, toda vez que tanto la información de la SUPERBANCOS como de la SUPERCAS, corresponde a cortes correspondientes a ese mes.

La segunda limitación es que el estudio no contempla el universo total de los directivos y representantes legales de todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Esto se debe a que el país aún no cuenta con información sistematizada sobre los directivos y representantes legales de las cooperativas, actualmente bajo el control del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El análisis tiene una tercera limitación derivada de la fecha de corte de la información proporcionada por la SUPERCAS Y SUPERBANCOS, puesto que con posterioridad al estudio podrían haberse producido transferencias de acciones y participaciones que, por obvias razones, no se contemplarían en el mismo.

Una cuarta limitación se deriva de una conducta habitual impropia: las cesiones de participaciones que se registran en el libro de accionistas no son comunicadas a la SUPERCAS, como corresponde.

Definiciones

Entendemos por universo de los medios de comunicación al conjunto de medios escritos, radiales y televisivos, de todo tipo, cuya actividad ha sido posible identificar y comprobar sobre la base de la información proporcionada por SUPERCAS, SRI, CONARTEL y CIESPAL.

La definición de las relaciones que mantienen los accionistas de las entidades financieras con los medios de comunicación, dada la presencia de personas jurídicas en calidad de accionistas tanto de las entidades financieras como de los medios de comunicación, exige develar la cadena de relaciones que mantienen las personas naturales en aquellas. Adicionalmente, conviene recordar que los directivos y representantes legales son personas naturales, por lo que el establecimiento de sus relaciones con los medios de comunicación sólo es posible si se identifican las personas naturales que mantienen participaciones o son

⁶⁶ En cumplimiento de lo establecido en el artículo 312 de la Constitución vigente.

accionistas de las personas jurídicas. Los resultados de este proceso, a su vez, permiten definir los grupos familiares y económicos en los cuales participan; información de especial importancia para determinar el grado de monopolización que se observa en los medios de comunicación desde la perspectiva de la propiedad o del control económico. Lo anterior exige definir con claridad el alcance que se adjudica al concepto *medios de comunicación*, así como definir qué se entiende por *grupo familiar*, *grupo económico* y *financiero*.

Según el sociólogo francés Eric Maigret, *“La palabra comunicación tiene a su favor y en su contra lo impreciso de una expresión que se puede hacer inclinar del lado del valor o del lado de la técnica: permite todas las apreciaciones”*, lo que obedece a que:

“Hoy en día (...) la palabra comunicación designa a la vez un ideal o una utopía (participar del mismo lenguaje de la razón y/o hacer parte de una misma comunidad) y de todas las dimensiones del acto funcional de intercambio: el objeto o el contenido intercambiado (hacer una comunicación), las técnicas empleadas (los medios de comunicación como el escrito, el oral, etc.) y las organizaciones económicas que desarrollan y manejan estas técnicas bajo las formas de medios nacionales o locales”⁶⁷.

Esta definición exige precisar que el presente estudio se restringe a dos de las tres dimensiones del acto funcional: las técnicas empleadas y las organizaciones que desarrollan y manejan esas técnicas. En el caso de la primera, nos limitaremos al uso de la clasificación de las organizaciones que de ello deviene.

Además, es menester advertir que el desarrollo semántico del concepto *“medio de comunicación”*, desde la perspectiva técnica, instrumental, y dada la relación biunívoca que mantiene con el desarrollo de los instrumentos de comunicación, varía en el tiempo con la aparición de nuevas tecnologías que posibilitan el surgimiento de nuevos medios, puesto que toda realidad está determinada históricamente, por lo que presenta características particulares que es necesario reconocer. Así, el descubrimiento de la imprenta posibilitó el desarrollo de la prensa escrita, los avances en la física permitieron el desarrollo de la radiodifusión y la televisión, y la cibernética condujo hacia el internet.⁶⁸

Los medios de comunicación en épocas anteriores a la profundización del proceso de concentración y acumulación que caracteriza a los países capitalistas y que condujo hacia la transnacionalización y globalización, mantenían independencia entre sí y se restringían

⁶⁷ Maigret, Eric: *“Sociología de la comunicación y de los medios”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, páginas 46 y 47.

⁶⁸ Por la interrelación mencionada y la presencia previa de los avances técnicos, ha generado corrientes de pensamiento tecnicistas que ponen énfasis en los medios técnicos, obliterando las otras dos dimensiones de la comunicación: lo cultural y lo político. En el Ecuador actual y a propósito de la creación del nuevo Ministerio para el sector, es evidente la preeminencia de la posición tecnicista, como lo refleja el nombre propuesto: Ministerio de Telecomunicaciones, soslayando la denominación de Ministerio de Comunicaciones como correspondería por ser el concepto abarcante de las tres dimensiones, incluida la técnico-instrumental. Véase cita 2.

en su accionar a los espacios nacionales. Esta situación se ha modificado profundamente, conformando lo que hoy en día se conoce como grandes emporios "multimedia", esto es, consorcios que poseen participaciones y acciones cruzadas en los medios radiales, televisivos, prensa escrita e incluso las modernas tecnologías de comunicación e información⁶⁹. En el caso ecuatoriano, el capital transnacional participa en forma limitada en este esquema de propiedad cruzada.

En la definición de los distintos tipos de grupos, es necesario advertir qué se entiende por *grupos financieros*, tanto aquellos que se constituyen por un conjunto de personas jurídicas que operan en el sector financiero, relacionadas entre sí por participaciones o acciones, como los grupos familiares y económicos, indiferentemente de si operan o no en el sector financiero. Desde otra perspectiva, la definición de grupo financiero responde a la inclusión o no de las personas jurídicas que operan en el mercado de capitales. Mientras algunos autores sostienen que el grupo financiero debe restringirse al mercado financiero, otros también incluyen a las empresas que operan en el mercado de capitales. Finalmente, se entiende por grupo financiero al que se conforma bajo una empresa *holding*⁷⁰, indiferentemente de si opera o no en el sector financiero. Para el efecto del presente estudio, y para cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 312 antes citado, utilizaremos la definición acuñada por la SUPERBANCOS que se limita al conjunto de empresas que operan en el sector financiero vinculadas entre sí por participaciones.

Los *grupos económicos* se conforman por empresas financieras y no financieras vinculadas entre sí por participaciones mutuas y/o participaciones de personas naturales emparentadas por relaciones de consanguinidad o afinidad, que son parte de una familia ampliada⁷¹. Estos grupos construyen un entramado complejo, ya que operan en las más diversas actividades económicas, siendo habitual la presencia de empresas *holdings*, constituidas en el exterior, sobre las cuales se presume su pertenencia al grupo, sea por su reiterada participación en empresas controladas por el grupo familiar, o por la repentina ausencia de los principales miembros de los grupos familiares en calidad de accionistas mayoritarios. No obstante esto, se mantienen en los puestos directivos más altos, constante que se observa cuando se estudia la serie histórica de las empresas del grupo. En el caso de este grupo y en el objetivo de la auditoría, es igualmente muy importante determinar las empresas a través de las cuales se controlan una serie de medios de comunicación, cual es el caso de imprentas o editoriales⁷².

⁶⁹ Actualmente se incluyen en el concepto multimedia a la provisión de servicios de internet, periódicos y revistas digitales, producción y distribución de cine, publicidad, etc.

⁷⁰ Se denominan como empresas holding a las que controlan otras compañías a través de la propiedad del total o de parte de las participaciones o acciones. Propenden a conformar conglomerados, en ciertos casos, integrados vertical u horizontalmente. En el caso ecuatoriano, se constituyen en el objetivo de ocultar participaciones de grupos familiares o de accionistas particulares, habitualmente con fines impositivos y de interiorización de las utilidades.

⁷¹ A objeto de nuestro trabajo se define como familias nuclear a aquellas en que la familia se circunscribe a los padres e hijos, en tanto que se denomina familia ampliada a las constituidas por varias familias nucleares, emparentadas entre sí.

⁷² Buenos ejemplos son la Editorial Minotauro, Dinediciones, EDIMPRES, ENSA, entre otras.

Los *grupos familiares* se hallan conformados por personas naturales, miembros de una familia nuclear que mantienen participaciones o acciones en un determinado número de empresas limitadas o anónimas⁷³, financieras y no financieras. Esta perspectiva analítica reviste gran importancia para determinar la participación de grupos familiares que no conforman grupos económicos, pero cuya presencia es importante en la concesión de frecuencias de radio y televisión.

Los medios de comunicación en el Ecuador

Metodología

Para determinar el conjunto de medios de comunicación se procedió, en una primera aproximación, a un estudio comparativo entre la información proporcionada por la SUPERCIAS y el SRI, entidades que clasifican a las compañías y a los contribuyentes sobre la base de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), toda vez que el universo de una y otra se diferencia como producto del uso de un número distinto de dígitos de la CIIU, y por la diferente cobertura de una y otra.

Una vez concluido el estudio comparativo, se procedió a cerciorarse que, en el listado obtenido mediante el proceso anterior, se incluyan todos los medios radiales y televisivos contenidos en la información proporcionada por CONARTEL sobre los concesionarios de frecuencias de radio y televisión. Este estudio permitió incluir los medios radiales y televisivos que no aparecían en los listados de la SUPERCIAS y del SRI.

En tercer lugar, se procedió a comparar, principalmente en el caso de la prensa escrita, el listado obtenido mediante los procedimientos anteriores, con la información proporcionada por CIESPAL.

Por último, mediante investigación directa de la Comisión se comprobó si los medios de comunicación identificados se mantenían activos o no.

Resultados de la auditoría

La revisión de las 1.637 concesiones de frecuencia de radio (AM, FM y OC) y televisión (abierta y por suscripción), señalan que estas se distribuyen en términos provinciales en los términos que se incluyen en el siguiente cuadro 1.

⁷³ La legislación ecuatoriana diferencia entre participaciones y acciones, según se trate de empresas limitadas o anónimas.

Cuadro 50. Número de concesiones de frecuencias de radio y televisión, por provincias. Diciembre 2008

PROVINCIA	AM	FM	OC	TV	TV SUSC	Total
AZUAY		19	66	26	1	112
BOLIVAR		6	20	9		35
CAÑAR		8	25	15	1	49
CARCHI		3	33	13		49
CHIMBORAZO	1	16	53	20	2	92
COTOPAXI	1	13	14	9		37
EL ORO		18	55	19		92
ESMERALDAS		7	38	18		63
GALAPAGOS		1	17	27	2	47
GUAYAS		50	65	25	6	146
IMBABURA	2	15	32	15		64
LOJA	4	9	59	28	1	101
LOS RIOS		6	38	17		61
MANABI		17	80	22	3	122
MORONA SANTIAGO	5	2	30	15		52
NAPO	3	2	21	14		40
ORELLANA			15	2		17
PASTAZA		1	16	10		27
PICHINCHA	3	50	56	26	9	144
SANTA ELENA		3	51	15		69
SANTO DOMINGO	1	4	41	13	3	62
SUCUMBIOS		2	30	6		38
TUNGURAHUA	1	19	42	17	1	80
ZAMORA CHINCHIPE			20	18		38
Total general	21	271	917	399	29	1.637

Al número de concesiones de frecuencias, es de especial importancia indicar que cuando se estudian los registros del SRJ, se constata que un número importante de contribuyentes declaran impuestos en nombre de estaciones de radio y, especialmente de estaciones de televisión por suscripción en operación, pero que comparados con el detalle de las concesiones de frecuencias, incluidas las concedidas a fines del año 2008 y principios del 2009, no son concesionarias de frecuencias de radio y televisión. Situación que igualmente ha sido registrada por la administración actual de CONARTEL, entidad que pone en evidencia no sólo esta anómala situación, sino que además advierte que las autoridades anteriores, sin potestad para ello, han eliminado la disposición mandatoria contenida en la Ley de Radiodifusión y Televisión en su Título VIII, DISPOSICIONES GENERALES, tercer artículo innumerado que menciona:

"Las estaciones de radiodifusión y televisión que operaren clandestinamente; esto es, sin autorización otorgada de conformidad con la presente Ley, serán clausuradas y requisados sus equipos, en forma inmediata, por el Superintendente

de Telecomunicaciones; quien, además, denunciará tal hecho ante uno de los jueces de lo penal de la respectiva jurisdicción. Comprobada la infracción, los responsables serán sancionados con una pena de dos a cuatro años de prisión, con arreglo a las disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal”.

Esta cita pone en evidencia la violación establecida en la Ley la convirtieron en disposición reglamentaria, calificándola como una infracción Tipo III, lo que impedía la aplicación de la Ley.

La información sobre las estaciones que operan sin la correspondiente concesión de frecuencias se incluye en el Anexo 14. Con relación a los medios impresos, el siguiente cuadro recoge el resumen general.

Cuadro 51. Número total de medios impresos

Tipo de medio	Número de medios impresos
DIARIOS	54
PERIODICOS	103
REVISTAS	95
Total	252

El Anexo 15 contiene un listado de los medios de comunicación correspondientes a periódicos y revistas, detectados a través de la información proporcionada por el SRI, toda vez que la obligación de solicitar autorización para la impresión y circulación y el correspondiente registro de medios escritos fue derogada, con lo que resulta imposible disponer de una información completa y confiable al respecto. Ante ello, la información del SRI fue cruzada con la elaborada por CIESPAL, mediante investigación de campo, para el año 2006.

Participación de los grupos familiares y de las iglesias en los medios de comunicación

Tanto los grupos familiares como los económicos conciben a los medios de comunicación como negocio y como poder. Para que los negocios sean altamente productivos y rentables acuden a la concentración de los medios de comunicación, a la precarización del trabajo de quienes laboran en los medios, como quedó ya mencionado, o a la abierta venta de un bien ajeno, que es de propiedad de la sociedad en su conjunto: las frecuencias. Todo ello, por cierto, aprovechándose de la institucionalidad del Estado, de un torcido accionar de los órganos de decisión y control, sea a través de funcionarios funcionales a sus intereses o mediante su directa participación en la toma de decisiones en esas instituciones, en práctica aplicación de la cínica afirmación de Ambrose Pierce cuando sostenía que: *“La política es la conducción de los asuntos públicos para la ventaja privada”*.

Para incrementar su poder ideologizan los contenidos, convierten a los medios de comunicación en verdaderas máquinas políticas, sea en su propio beneficio para alcanzar puestos de elección popular o en apoyo a terceros para luego medrar y acelerar su acumulación bajo el poder y, en gran cantidad de oportunidades, con su apoyo. La ideologización y la conversión de los medios en máquinas de propaganda política, de hecho conforman una suerte de censura privada que limita la libertad de expresión y afecta a la democracia.

La realidad ecuatoriana no es extraña a la problemática antes descrita. Presenta dos facetas peculiares. Por una parte, se constata la presencia de grupos familiares que no alcanzan las dimensiones ni acumulan participaciones en la magnitud que lo hacen los grupos económicos, no obstante lo cual concentran un importante número de concesiones de frecuencias de radio y televisión.

Adicionalmente y por razones expositivas, en esta categoría se incluyen a las iglesias y congregaciones religiosas, actores privilegiados en la concesión de frecuencias de radio y televisión, a más de constituir un elemento del debate en el campo de la asignación de frecuencias que ineludiblemente deberá desarrollarse en el Ecuador en el marco del proceso de elaboración de la nueva normativa⁷⁴, si se considera lo prescrito en la Constitución del Ecuador y las leyes de comunicación de otros países⁷⁵.

Por lo antes expresado, el objetivo del presente punto es el poner en evidencia el grado de concentración alcanzada por los grupos familiares en los medios de comunicación: prensa, radio y televisión.

Metodología

Como habíamos mencionado, para determinar de la manera más objetiva posible el nivel de concentración que existe en los medios de comunicación, no basta solo reconocer la participación de los grupos económicos, puesto que existen grupos familiares, que carecen del poder económico de los primeros, compuestos por miembros de familias nucleares que adquieren especial relevancia a nivel de las concesiones de frecuencias de radio y televisión, no así en la prensa escrita.

Para lograr el objetivo antes mencionado, se procedió de la siguiente manera:

- Se clasificó a los concesionarios de frecuencias de radio y televisión en personas naturales y jurídicas;

⁷⁴ La Constitución vigente en su Primera Disposición Transitoria, establece que en el plazo de 360 días deberá aplicarse la Ley de Comunicación, como lo ordena en su numeral 4.

⁷⁵ En la legislación de otros países, como es el caso de Inglaterra, por ejemplo, no pueden acceder y en consecuencia disponer concesiones de frecuencias las iglesias, cualquiera estas sean, y los partidos políticos. Este principio que responde a dos consideraciones: la pluralidad y el ejercicio de la democracia más amplia, puesto que el proselitismo ideológico discrimina y restringe, a más de que elimina cualquier posibilidad de ejercitar la libertad de expresión.

- Se determinaron los accionistas de las personas jurídicas que son concesionarios de frecuencias de radio y televisión;
- Se determinaron los accionistas, personas naturales y jurídicas de la prensa escrita;
- Al igual que en el caso de las personas jurídicas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, se determinaron las personas naturales que son, a su vez, accionistas de los distintos medios de prensa escrita;
- Se ordenaron los accionistas personas naturales y se determinaron los grupos familiares y la presencia de éstos en los medios de comunicación.

Resultados de la auditoría

El análisis del presente punto discrimina entre las concesiones de frecuencias de los grupos familiares y de las iglesias.

Concesiones de frecuencias de los grupos familiares

La presencia de grupos familiares menores⁷⁶, los niveles de concentración que éstos han adquirido en el control de medios de comunicación, principalmente radiales y los procedimientos utilizados para ello, permite tipificar los comportamientos comunes a la gran mayoría de concesionarios de frecuencias que se detallan inmediatamente.

Aguilar Veintimilla: Tipifica la venta de las frecuencias de propiedad social a la iglesia evangélica. Igualmente tipifica la reproducción de una programación producida totalmente en el extranjero, puesto que Radio Bolívar se ha constituido en una repetidora de programas que se transmiten vía satélite desde los Estados Unidos. Según el último informe del CONARTEL respecto a las concesiones de radio y Televisión, el señor Jorge Aguilar Veintimilla, es concesionario de una frecuencia para Bolívar FM Stereo, estación ya enajenada.

Almeida Morán: Tipifica tanto la venta de frecuencias de propiedad social, como el uso del poder político para obtener la concesión de frecuencias en los períodos de gobiernos políticamente afines al concesionario. A la fecha mantiene concesiones a través de las empresas Almorán y Cablemar.

Andrade Díaz-Andrade Quiñones: Tipifica la concentración de un importante número de concesiones de frecuencias radiales y televisivas, a través de la participación directa de sus miembros en la institucionalidad del Estado, en representación de AER. Igualmente tipifica la transferencia de una concesión adjudicada a una persona natural (Andrade Díaz Luis Argemiro Radio Chone) a una persona jurídica (Radio Chone SA). A la fecha, poseen más de 20 concesiones de frecuencias.

⁷⁶ Para una mejor claridad expositiva, en este punto se trata únicamente sobre el grado de concentración de los grupos familiares menores. La referida a los grupos familiares que son parte de los grupos económicos se incluyen en el subsiguiente punto.

Berberich: Tipifica la obtención de concesiones de frecuencias para estaciones de radio y televisión que transmiten una programación precaria o que se hallan fuera del aire en espera de vender las frecuencias, como ya ocurriera con un canal de televisión. A la fecha los miembros de la familia Berberich mantienen las concesiones de frecuencia para las estaciones Onda Azul, Reloj 550 AM (fuera de operación), Espejo (fuera de operación) y Melodía.

Costta García y Alarcón Costta: Tipifica la paulatina concentración de frecuencias, y el uso del poder mediático para incursionar en la política activa. El poder lo concentran en dos núcleos familiares: Costta García y Alarcón Costta.

Czarninski: Tipifica la compra de concesiones de frecuencias concedidas a una tercera persona, en una sucesión de transferencias entre personas naturales y jurídicas para ocultar la compra-venta. A la fecha aparecen como concesionarias las compañías Radio Concierto, Radio Concierto Austro y Radio Concierto Guayaquil, producto de una transferencia anterior de la concesión de una persona natural a una jurídica.

Gamboa: Tipifica la venta de concesiones de frecuencias a terceros, y la decisión explícita y expresa de hacerlo (Véase anexo incluido en el acápite sobre devolución-concesión). Igualmente, el mantenimiento de concesiones de frecuencias en manos de una compañía limitada que se registra como inactiva en la SUPERCIAS. A la fecha la empresa Gamboa Comunicación Total Cía. Ltda., que consta como inactiva en el registro de la SUPERCIAS, mantiene concesiones para las estaciones: Centro AM a pesar de que según los registros del SRI es el contribuyente la empresa Radio Centro Redeca Cía. Ltda., de la cual no forma parte la familia Gamboa. Igualmente posee 7 concesiones para Radio Bonita, 3 en Canela Radio Corporación. En esta última concesión, según los registros del SRI se declara contribuyente la señora Quijije Herrera Alice Jomayra. A través de la señora Gamboa Orosco María Elena, mantiene una concesión para la Radio Centro FM.

Herdoíza: Tipifica la obtención de una concesión de frecuencia que no es administrada directamente por el concesionario, ni tampoco transmite programas dirigidos por el mismo. Se presume que la frecuencia fue arrendada, puesto que la facturación comercial y publicitaria se hace a nombre del señor Cristhian Del Alcázar. Igualmente tipifica la transferencia de la concesión de frecuencia de una persona natural (padre) a una compañía limitada (Radiotarqui Cía. Ltda.) constituida por padre e hijos. A la fecha mantiene dos concesiones para las estaciones Radio Tarqui AM y Radio Tarqui FM.

Montero Rodríguez: Tipifica la obtención de concesiones de frecuencias por influencias políticas, que permite un alto grado de concentración a nivel provincial (Loja). A la fecha mantiene 5 concesiones de frecuencia para la Televisora del Sur y 1 para Radio Cariamanga.

Nussbaum-Freund-Ruf: Tipifica la obtención de concesiones de frecuencias a través de la participación en la institucionalidad del Estado (como representante de AER Nacional, así como el encubrimiento de las concesiones a través de empresas extranjeras).

Igualmente, tipifica una forma de organización empresarial, que rebasa las formas precarias que se observa en la casi totalidad de los medios de radiodifusión. A la fecha mantiene concesiones de frecuencia para Radio Kiss a través de las compañías Sol Equinoccial, una segunda para Radio Paraíso a través de la compañía Radio Paraíso S.A. RADIALPA, Servidinámica S.A. (empresa productora de brochas) y Equispunto S.A., para Radio FM 92 Stereo, a través de la empresa Radio FM 92 Stereo S.A. En estas empresas comparte la participación con sus primos Freund Ruf Kurt Alfredo y Ruf Kywi Lilian Margarita, o con las empresas extranjeras AROWRA INVESTMENTS LIMITED y SANCHEST HOLDINGS LIMITED, las cuales poseen 999 dólares del capital total que asciende a 1000 dólares. A través de la empresa Sercoper S.A., el grupo familiar mantiene concesiones: 1 para Telemanabi Radio FM, una para Radio Colon AM, una para Espectáculo, y 11 para Radio Colon FM, todas ellas a través de la empresa Radio Colon S.A.

Piedra – Cardoso: Tipifica la herencia de una propiedad social (frecuencias) entre particulares. A la fecha el núcleo familiar mantiene 3 concesiones para Radio Tomebamba, 3 para Radio Super 94.9 FM, 4 para la Voz del Tomebamba. Las concesiones para la Voz del Tomebamba constaban a nombre del señor Jorge David Piedra Cardoso, más actualmente y de acuerdo al registro del SRI, se declara contribuyente la empresa Piedra Cardoso Cía. Ltda., constituida por los herederos del señor Jorge Piedra Cardoso.

Yánez: Tipifica la transferencia de una concesión de frecuencia de una persona natural a una compañía limitada, constituida entre padres e hijos. A la fecha consta como concesionario la empresa Radio Centro FM Cía. Ltda., conformada por la familia del señor Edgar Yánez.

Participación de las iglesias en la concesión de frecuencias de radio y televisión

El análisis de las concesiones de frecuencias señala la presencia de tres iglesias: la católica, las evangélicas y la bahai, como se puede apreciar en el cuadro que se incluye inmediatamente, el que contiene el total de las concesiones de radio y televisión de las iglesias por provincias.

Cuadro 52. Participación en las concesiones de frecuencias, por iglesias y provincias

Provincia	Iglesia Católica	Iglesia Evangélica	Bahai
AZUAY	6	1	
BOLIVAR	2		
CAÑAR	3		
CARCHI	3		
CHIMBORAZO	2	3	
COTOPAXI	2	1	
EL ORO	1	1	
ESMERALDAS	2	1	
GALAPAGOS	6	2	
GUAYAS	4	4	

Provincia	Iglesia Católica	Iglesia Evangélica	Bahai
IMBABURA	3	1	1
LOJA	10	2	
LOS RIOS	2		
MANABI	5	3	
MORONA SANTIAGO	9		
NAPO	3	1	
ORELLANA	1		
PASTAZA	3		
PICHINCHA	11	7	
SUCUMBIOS	4		
TUNGURAHUA	5	2	
ZAMORA CHINCHIPE	4	1	
Total	91	30	1

Las concesiones de frecuencias antes establecidas, posibilitan la operación de las estaciones que se detallan en los siguientes cuadros que corresponden a la iglesia católica y las iglesias evangélicas, respectivamente.

Cuadro 53. Estaciones y número de concesiones de la iglesia católica

SERVICIO	NOMBRE DE ESTACIÓN	Total
AM	CATOLICA NACIONAL	3
	IRFEYAL	1
	JESUS DEL GRAN PODER	1
	LA VOZ DE CHAGUARURCO	1
	LA VOZ DE GALAPAGOS	1
	LA VOZ DEL NAPO	1
	LA VOZ DEL SANT. QUINCHE	1
	LA VOZ DEL SANTUARIO DE BAÑOS	1
	LA VOZ DEL UPANO	1
	LATACUNGA	1
	LUZ Y VIDA	1
	MATOVILLE	1
	ONDAS CAÑARIS AM	1
	PAZ Y BIEN	1
	SAN FRANCISCO	1
	SANTA MARIA	1
	SUCUMBIOS	1
SURCOS	1	
Total AM		20
FM	ANTENA LIBRE FM	1
	CATOLICA NACIONAL	1
	CATOLICA NACIONAL FM	13
	FRANCISCO STEREO	2
	LA VOZ DE GALAPAGOS FM	1
LA VOZ DE ZAMORA FM	2	

SERVICIO	NOMBRE DE ESTACIÓN	Total
	LA VOZ DEL SANTUARIO	1
	LA VOZ DEL SANTUARIO DE BAÑOS	2
	LA VOZ DEL UPANO	4
	LATACUNGA FM	2
	LUZ Y VIDA FM	3
	MATOVELLE	1
	MATOVELLE FM	2
	MISION SAN ANTONIO	2
	ONDAS CAÑARIS FM	1
	PAZ Y BIEN	2
	PUYO FM	1
	RADIO MARIA	13
	SANTA CRUZ	1
	SUCUMBIOS FM	2
	SURCOS FM DE GUARANDA	1
Total FM		58
OC	LA VOZ DEL NAPO	1
	LA VOZ DEL UPANO	4
	LUZ Y VIDA	1
Total OC		6
TV	TELECUECA	1
	TELEGALAPAGOS	2
	TV CATOLICA LOS ENCUENTROS	1
	TV NORTE	2
	TV. EDUCATIVA CALASANCIA	1
Total TV		7
Total general		91

Cuadro 54. Estaciones y número de concesiones de las iglesias evangélicas

SERVICIO	NOMBRE DE ESTACIÓN	Total
AM	CANAL TROPICAL	1
	EL PRADO	1
	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS ANDES	1
	LA VOZ DE LA ASO.INDI.CHIMBORA	1
	LA VOZ DEL TRIUNFO AM	1
	RUNATACUYAJ	1
	VISION CRISTIANA INTERNACIONAL	1
Total AM		7
FM	B.B.N. 94.1 FM	2
	BUEN PASTOR FM	2
	CONTACTO NUEVO TIEMPO	1
	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS	7
	LA VOZ DE LA AIIECH	1
	NUEVO TIEMPO	1
Total FM		14
OC	BUEN PASTOR	1

SERVICIO	NOMBRE DE ESTACIÓN	Total
	HCJB LA VOZ Y VENTANA DE LOS ANDES	1
	LA VOZ DEL TRIUNFO OC	1
Total OC		3
TV	ASOMAVISION	3
	ENLACE, CADENA CRISTIANA DE TV	3
Total TV		6
Total general		30

Participación de los grupos económicos en los medios de comunicación

Como quedó antes definido, los *grupos económicos* se conforman por personas jurídicas vinculadas entre sí por participaciones y/o participaciones de personas naturales emparentadas por vínculos sanguíneos o políticos, que forman parte de la familia ampliada. Estas participaciones se reconocen en las entidades del sector financiero como de las que operan en los sectores de la economía real, de servicios, etc.

Metodología

Para determinar la estructura de los *grupos económicos* se procedió a:

- Se estructuró una lista única de accionistas, consolidando las proporcionadas por la SUPERCIAS y la SUPERBANCOS.
- Se ordenó la lista única en función de las columnas razón social y accionistas, lo que permite detectar, en una primera aproximación, la estructura de los grandes grupos familiares.
- Se detectaron las empresas creadas en el extranjero por el grupo familiar, las que operan, en la mayoría de los casos, como empresas *holding*. Esta práctica está difundida en el país en todos los grupos económicos y es utilizada para ocultar tras ella a los verdaderos accionistas que detentan el control de las empresas.
- Se determinaron las empresas utilizadas para controlar, principalmente a los medios de comunicación, entre las cuales, como quedó ya anotado, se destacan grandes imprentas o editoriales.
- Sobre la base de la información recopilada en las fases anteriores, se definió la estructura de los grupos económicos.
- Finalmente, se cruzó la lista de miembros de los grupos económicos con los medios de comunicación, en el objetivo de descubrir el grado de concentración de la propiedad y control que en y sobre los medios de comunicación poseen los distintos grupos económicos.

El proceso metodológico antes mencionado permitió reconocer varias particularidades de estos grupos, las que pueden resumirse en las siguientes:

- Constituyen grupos multimedia, puesto que participan y controlan medios radiales, televisivos y prensa escrita, de todo tipo.

- Controlan los grandes sistemas televisivos nacionales.
- Se asocian entre los grupos económicos, a nivel de un importante número de medios, lo que acrecienta su poder.
- Acuden a la constitución de empresas en el extranjero, las cuales mantienen habitualmente las participaciones mayoritarias.
- Constituyen empresas editoras, las cuales mantienen los paquetes mayoritarios en la prensa escrita que controlan estos grupos.
- Controlan salas de cine.
- Controlan empresas de internet y de comercialización de equipos de computación.

En suma, controlan tanto los medios de comunicación como los de entretenimiento, de internet e incluso los de comercialización de equipos conexos.

Resultados de la auditoría

Los grupos económicos detectados en el marco de la auditoría son los siguientes:

Grupo Eljuri, cuya cabeza fue el señor Juan Gabriel Eljuri Chica y su esposa señora Olga Antón Iza, fundadores del Almacén Juan Eljuri Cía. Ltda. Forman parte de este grupo las familias nucleares: Eljuri Chica, Eljuri Antón, Álvarez Eljuri, Doumet Eljuri, Eljuri Cordero, Eljuri Vintimilla, Eljuri Jerves y Polo Eljuri.

Grupo Isaías, cuyo centro es la familia Isaías Dassum, la que actualmente opera a través de una serie de fideicomisos y con la sola participación del señor Roberto Isaías Dassum.

Grupo Vivanco, cuyo mayor representante es el señor Francisco Vivanco Riofrío y conformado por las familias nucleares Vivanco Neira, Vivanco Riofrío, Vivanco Arroyo, Vivanco Salvador y Vivanco Celi.

Grupo Egas, constituido por las familias Egas Grijalva y Salazar Egas.

Grupo Alvarado: cuya principal familia nuclear es la Alvarado Roca, a la que se agregan las familias Alvarado Robles, Alvarado González y Jiménez Alvarado.

Grupo Mantilla, compuesto por las familias Mantilla Mosquera, Mantilla Anderson, Thome Mantilla, Quiqueran Mantilla, y Morrison Mantilla.

Grupo Pérez, cuyo núcleo central fue la familia Pérez Perasso y hoy se agregan las familias Pérez Barriga y Pérez Lapenti.

Grupo Martínez, compuesto por las familias Martínez Merchán y Martínez Leisker.

Estos grupos obtuvieron las concesiones de frecuencias de radio y televisión que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 55. Número de concesiones de radio y televisión de los grupos económicos

GRUPO	CONCESIONARIO	FM	AM	TV	TV SUSC.	Total general
ALVARADO	ALVARADO ROBLES XAVIER EDUARDO			1		1
	CORPORACION ECUATORIANA DE TELEVISION SA			10		10
	TELEVISORA NACIONAL COMPAÑIA ANONIMA TELENACIONAL CA			9		9
Total Grupo ALVARADO				20		20
EGAS	CENTRO DE RADIO Y TELEVISION CRATEL C.A.			41		41
	TELEAMAZONAS-GUAYAQUIL S.A.			2		2
Total Grupo EGAS				43		43
ELJURI	JOFER SA			1		1
	TELEVISION ECUATORIANA TELERAMA S.A.			13		13
	TV. MAX S.A. TIVIMAXSA				2	2
Total Grupo ELJURI				14	2	16
ISAIAS	TELESAT S.A.				2	2
	TEVECABLE S. A.				5	5
Total ISAIAS					7	7
MANTILLA	ECUADORADIO S.A.	5	1			6
Total Grupo MANTILLA		5	1			6
MARTINEZ	EXTRA RADIO S.A. EXTRADIO	3				3
	MARTINEZ LEISKER GALO EDUARDO	2				2
Total Grupo MARTINEZ		5				5
VIVANCO	VIVANCO RIOFRIO FRANCISCO	2				2
Total Grupo VIVANCO		2				2
Total general		12	1	77	9	99

Estas cifras en el total de 1.637 concesiones de frecuencias son aparentemente poco significativas, si no se recuerda el carácter de sistemas nacionales que les caracteriza.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que estos grupos controlan los medios de prensa escrita de difusión nacional y diaria, a más de casi todas las revistas de importancia que se editan regularmente en el país.

A lo expresado debe agregarse que la capacidad de control de los grupos económicos se ve acrecentada por el poder del que disponen, el que se detalla en el Anexo 16, en que se presentan las empresas financieras y no financieras en las que participan los distintos grupos, con la participación accionaria que les corresponde.

Conclusiones

- Se reconoce la presencia de un importante número de grupos familiares y económicos que detentan un importante número de concesiones, así como de medios de comunicación, lo que les otorga una gran capacidad fáctica.
- Se constata la presencia de una elevada concentración de la propiedad sobre los medios de comunicación, producto de un amplio desarrollo de la propiedad cruzada que determina la formación de grandes conglomerados multimedia.
- Las iglesias católica y evangélica concentran una gran cantidad de medios, especialmente radiales, en tal número que rebasan ampliamente los valores establecidos en legislaciones de países desarrollados como Inglaterra.
- El proceso de concentración de frecuencias de radio y televisión en el Ecuador, en clara violación de los preceptos constitucionales vigentes, es producto de la venta del patrimonio social constituido por las frecuencias por parte de concesionarios particulares, tanto personas naturales como jurídicas, en un verdadero proceso de apropiación indebida de bienes públicos, aparentemente justificados y escudados tras mecanismos revestidos de legalidad, aprobados mediante resoluciones de CONARTEL.

Recomendaciones

- Para viabilizar el cumplimiento de los mandatos de la Constitución vigente sobre la diversidad de voces y el robustecimiento de la libertad de expresión y la democracia, se recomienda estudiar medidas que impidan el desarrollo y ampliación de conglomerados multimedia.
- Para impedir el monopolio de pocas voces, situación contraria a la diversidad de voces planteada en la Constitución vigente, es necesario determinar números máximos de medios que pueden poseer las iglesias.
- Para evitar la conformación y consolidación de monopolios es imperativo estudiar una ley antimonopolios.
- Restablecer el registro de prensa escrita para poder disponer de información que permita definir con mayor objetividad los grupos multimedia.
- Estandarizar las bases de datos de la SUPERCIAS, SUPERBANCOS y SRI.