

# IMPLICACIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN SOBRE LOS MEDIOS INDÍGENAS Y COMUNITARIOS DE MÉXICO

## IMPLICATIONS OF THE SECONDARY LEGISLATION IN THE FIELD OF BROADCASTING ON THE INDIGENOUS MEDIA AND COMMUNITY OF MEXICO

Laura Mota Díaz\*, Luz de Azucena Rueda de León Contreras\*\*

Universidad Autónoma del Estado de México, México

Recibido: 25 de febrero de 2014 - Aceptado: 1° de junio de 2014

Forma de citar este artículo en APA:

Mota Díaz, L. y Rueda de León Contreras, L. de A. (julio-diciembre, 2014). Implicaciones de la legislación secundaria en materia de radiodifusión sobre los medios indígenas y comunitarios de México. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 5(2), 253-275.

### Resumen

El discurso político sobre la pluralidad de medios de comunicación, recientemente difundido en México, incorporó nociones que presumían el fortalecimiento de la radio comunitaria e indígena. La culminación de esa retórica se materializó en la recién publicada y controvertida Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, el examen de este ordenamiento legal y de los documentos administrativos que le precedieron, permite afirmar que los argumentos justificativos de tales actos administrativos, políticos y legislativos, se valieron del uso del lenguaje para legitimar un pretendido cambio que, en realidad, representa la reproducción de las estructuras de poder dominantes en las que el consumo de los medios alternativos de radiodifusión es obstaculizado por un sistema que privilegia al sector comercial, en demérito de la función social que cumplen las radios comunitarias e indígenas en el país azteca.

### Palabras clave:

Legislación de la radiodifusión, radiodifusión comunitaria, radiodifusión indígena, México

### Abstract

Political discourse about media plurality, recently spread in Mexico, incorporated notions that supposed the strengthening of community and indigenous radio. The culmination of this legislative rhetoric was materialized in the recently published federal law about telecommunications and broadcasting (Federal Law of Telecommunications and Broadcasting). From the perspective of critical discourse analysis, the examination of this law and the others administrative documents which preceded it, allows asserting that the supporting arguments in these administrative, political and legislative acts, used the language to legitimize a proposed change, but in fact, represents the reproduction of dominant power structures, in which the consumption of alternative media broadcasting is hampered by a system that benefits the commercial sector, in demerit of the social role played by community and indigenous radio stations in our country.

### Keywords:

Broadcasting legislation, community broadcasting, indigenous broadcasting, México

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Antropóloga social. Correo electrónico: lmotta68@gmail.com

\*\* Estudiante del programa de Maestría en Administración Pública y Gobierno, área políticas públicas. Correo electrónico: aruedadeleon@hotmail.com

## Introducción

La recién expedida legislación sobre medios de radiodifusión en México –resultado de la reforma constitucional aprobada en 2013<sup>1</sup> y plasmada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR, 2014)– se anunció como el andamiaje normativo necesario para generar un entorno mediático de auténtica pluralidad, que optimizaría la utilización del espectro radioeléctrico en beneficio de toda la sociedad y en favor del fortalecimiento de la democracia. El discurso político y legislativo empleado para justificar el contenido de esta legislación, se apoyó tenazmente en un pretendido reconocimiento a los derechos de las audiencias de los medios de radiodifusión, destacando entre éstos el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación, así como la posibilidad de recibir contenidos programáticos diversos, reflejo de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones.

El análisis de la LFTR evidencia que los argumentos esgrimidos sólo fueron expresiones de retórica para legitimar la consumación de un ordenamiento jurídico que, lejos de abonar a la democratización de los medios de radiodifusión, reproduce una situación de poder favorable sólo a los sectores comerciales, en detrimento de la función social propia de un entorno de pluralidad mediática. En este sentido, la reforma pretende mantener un modelo comunicativo en el que las audiencias son consumidores cautivos de bienes y servicios publicitados en los medios comerciales, soslayando la importancia de fortalecer a las formas alternativas de radiodifusión que, en México como en otros países de la región, se han desarrollado bajo la figura de estaciones comunitarias e indígenas. Cabe mencionar que estas formas alternativas de comunicación responden a demandas concretas de la sociedad en materia de pluralidad informativa, convirtiéndose en una práctica de consumo para sus audiencias, a través de las cuales se genera una retroalimentación de contenidos mediáticos que contribuye a los procesos de democratización y solución de necesidades propias de la colectividad, en el marco del cumplimiento de la función social propia de estos medios alternativos.

Precisamente la importancia de esa función social es lo que ha permitido el posicionamiento de las estaciones indígenas y comunitarias dentro de sus propios contextos, a pesar de estar inmersas en un sistema económico y político que privilegia los intereses comerciales; ello obedece al hecho de que si los medios sólo se emplearan con fines comerciales y publicitarios, se correría el riesgo de “obviar los intereses comunes (...) sin meditar en la factibilidad de mostrar otros senderos con mayor enriquecimiento” (Valderrama y Velásquez, 2004, p. 17).

<sup>1</sup> Las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

Nuestro propósito es destacar la manifiesta incongruencia entre el discurso esgrimido para legitimar la promulgación de la LFTR y el contenido de sus disposiciones, cuyas repercusiones sobre los medios comunitarios e indígenas, no los benefician; por el contrario, los condenan a permanecer en la misma situación de desventaja frente a los sectores comerciales y su poder político y económico ha impedido el fortalecimiento de una práctica social cuyo consumo contribuye a la consolidación de los procesos democráticos y a la conformación de identidades ciudadanas, a través de la difusión de información plural que conforma un cúmulo de conocimientos resultantes de la propia participación de la sociedad.

### **El nacimiento de los medios de radiodifusión comunitarios e indígenas en México**

La década de los sesenta marcó el surgimiento de una nueva forma de radiodifusión en México que, sin contar en principio con permisos de operación, se consolidó al interior de la comunidad por la importancia de la labor social desempeñada. El primer caso registrado corresponde a *Radio Teocelo*, instalada en la localidad del mismo nombre, en la sierra veracruzana. Originalmente, *Radio Teocelo* se consideraba una “radio cultural campesina”, pero con el tiempo y la consolidación del movimiento mundial de la radio comunitaria, la emisora asumió como propias las características de este nuevo modelo. Durante las dos décadas que siguieron a su creación, *Radio Teocelo* fue la única emisora mexicana que podía reconocerse con el carácter de comunitaria.

En la década de los ochenta se fundó la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y el concepto de la radio comunitaria empezó a extenderse. Para 1990 esa Asociación estableció su división en América Latina y, en 1992 se formó AMARC-México, como resultado de los trabajos de la V Asamblea Mundial de esa organización, realizada en Oaxtepec, Morelos<sup>2</sup>. En un sentido estricto de conceptualización, la radio comunitaria en México nació en la década de 1990, con todos los problemas de organización que representaba esta nueva forma de comunicación radiodifundida y la ausencia de un marco jurídico-administrativo que regulara a las radios comunitarias. El primer reto consistía en aclarar que estas estaciones no eran comerciales ni estatales, además de consolidar el cumplimiento de sus objetivos, que llegaban a confundirse con los de las estaciones indígenas.

El 10 de marzo de 1979 marcó el inicio de la radiodifusión indígena institucionalizada en México; en esta fecha el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI) inició las transmisiones de la estación XEZV, “*La voz de la montaña*”, en Tlapa de Comonfort, Guerrero, en el marco de un proyecto radiofónico cuyo propósito era contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas

<sup>2</sup> En aquel momento en México, la conceptualización de las radios comunitarias aún era incipiente y no existía mucha claridad sobre sus objetivos y características. De hecho, la organización de la Asamblea de la que surgió AMARC-México, estuvo a cargo del entonces Instituto Nacional Indigenista, a quien se le asignó la primera representación en nuestro país de la AMARC.

y fortalecer sus identidades culturales;<sup>3</sup> aunque debe señalarse que, en los hechos, se describe a *Radio Huayacocotla*, en Veracruz, como la primera radio indígena, instalada en 1965 por un grupo de voluntarios jesuitas y estrechamente vinculada a la Universidad Iberoamericana. Esta emisora es un claro ejemplo de que, en origen, fue difícil distinguir entre las distintas formas de radiodifusión alternativa y que la especialización en objetivos, contenidos y propuestas surgió con el devenir del tiempo y en función del contexto social y político propio. Aun cuando se señala a *Radio Huayacocotla* como el primer antecedente de la radio indígena, hoy día se autodefine como radio educativa, cuyo objetivo es proporcionar un servicio de comunicación educativa y cultural para las comunidades indígenas y campesinas que la reciben, fortaleciendo la libertad de expresión, el pluralismo de medios, el acceso a la información, la diversidad cultural y la sensibilización sobre los derechos humanos, y contribuyendo a mejorar la calidad de vida (Fomento Cultural y Educativo, s.f.).

El objetivo inicial del proyecto radiofónico de radios indígenas iniciado en 1979 se centraba en la prestación de servicios educativos y culturales desinados al auditorio, fundamentalmente en torno a la educación formal y la castellanización, en coadyuvancia con las autoridades gubernamentales de cada una de las localidades en las que se instalaran las emisoras que formaban parte de ese proyecto original.

### **Las características y la función social de los medios comunitarios e indígenas**

La radiodifusión comunitaria e indígena es una necesidad cultural y social, ya que la cultura —como suma de información y conocimientos que permite el desarrollo, adaptación y participación de los individuos en sociedad— debe estar al alcance de toda la población; sólo así, una colectividad se puede definir como democrática en términos culturales. Por su grado de penetración y el modo en que inciden para formar opinión pública, estos medios aparecen como herramientas al servicio de la información y la educación, cuyo consumo es indispensable en los contextos de genuina pluralidad. Estos modelos comunicativos se relacionan estrechamente con el nuevo sentido de la ciudadanía construida en las prácticas de consumo y, especialmente, en el consumo de los propios medios, que asumen la fragmentación de la ciudadanía y la representan, y tienden puentes imaginarios con las autoridades al poner a disposición del público toda clase de asuntos. En el ámbito doméstico, son un espacio físico y simbólico cotidiano que articula —a través del consumo del auditorio— todas las informaciones en la esfera de lo público y las necesidades ciudadanas, convirtiéndose en actores sociales y políticos (Winocur, 2002, pp. 30-31).

<sup>3</sup> En 1981 inició operaciones en Nacajuca, Tabasco, la estación XENAC “La Voz de los *Yacok’ Anob’*”, y en 1982, de septiembre a noviembre, nuevas estaciones indígenas se inauguraron en el territorio mexicano: XETLA “La Voz de la Mixteca”, en Tlaxiaco, Oaxaca; XEPUR “La Voz de los Purépechas”, en Cherán, Michoacán; XETAR “La Voz de la Sierra Tarahumara” en Guachochi, Chihuahua, y XEPET “La Voz de los Mayas”, en Peto, Yucatán (Romero Olmera, 2008, p. 80).

El enfoque etnográfico del consumo de estos medios muestra su sentido social y su pertenencia a la vida cotidiana de los individuos, que los sitúan en su ámbito doméstico; pero éste no es sólo el lugar en el que se escuchan o ven los medios, sino el espacio “donde se integran comunidades imaginarias de pertenencia y se trasciende a la escena pública” (Winocur, 2002, p. 32). El consumo de los contenidos de los medios indígenas y comunitarios determina patrones de comportamiento y contribuye a formar valores, realidades y discursos en todos los sentidos; este proceso permite una forma de interacción política, social y cultural que sustituye a los mecanismos tradicionales (Pareja Sánchez, 2010, p. 142). Las formas alternativas de comunicación dan cuenta de una situación histórica caracterizada por una diversidad de culturas populares, cuyo objetivo fundamental es fomentar la participación de pueblos y comunidades, con el fin de lograr la inclusión de todas las voces y la satisfacción de las necesidades comunicativas de los diversos sectores sociales. El consumo de los medios alternativos, como proceso social indispensable, provoca que las audiencias dejen de ser consideradas como

una masa de entes que responden a los mensajes de los medios convencionales, sino como una variedad innumerable de actores sociales que internalizan los medios de comunicación y se apropian de un significado propio con base en su contexto y relaciones sociales, fungiendo así como elementos distintos que, en su conjunto, logran los objetivos de determinado movimiento social. (Baca-Feldman, 2014, p. 100)

Las estaciones comunitarias son un fenómeno que se extiende ampliamente en América Latina, con influencias innegables en los respectivos entornos nacionales en los que se asienta; este modelo permite construir nuevas formas de expresión, frente a las formas gubernamentales y a las manifestaciones comerciales de la comunicación radiofónica (Peppino Barale, 1999). Son un modelo que nació como reacción a los monopolios radiofónicos, identificándose originalmente como “radios libres” e iniciando sus transmisiones desde la clandestinidad, lo que les valió el calificativo de “emisoras piratas” (Martínez Lugo, 1992). Sin duda, son el resultado de la proliferación de movimientos sociales que demandan el reconocimiento de derechos informativos y comunicativos para todos los grupos de la sociedad, en un ejercicio de pluralidad mediática y cumplen objetivos fundamentales en materia de libertad de expresión y derecho a la información (Romero Olvera, 2008, p. 7), tales como: 1) proporcionan herramientas para que los usuarios y receptores interpreten, reinterpreten y se apropien de los mensajes radiodifundidos; 2) constituyen espacios donde los ciudadanos se representan a sí mismos y opinan sobre diversos temas y problemas; 3) son espacios de expresión libre, donde no caben las restricciones por motivos políticos, económicos o sociales, y 4) favorecen el fortalecimiento de la sociedad, al promover la adopción y respeto de valores ciudadanos, democráticos, sociales y culturales.

La programación de la radio comunitaria se distingue claramente de la radio comercial, a la que critica porque distorsiona, omite y limita ciertos puntos de vista, mientras que la radio comunitaria permite a sus audiencias decidir el contenido de la programación, con base en sus propios intereses. El aspecto educativo es fundamental para determinar las líneas programáticas de los medios comunitarios, cuyos contenidos pueden clasificarse en *formales*, cuando responden a necesidades concretas de las comunidades para aplicar directamente los conocimientos adquiridos a través del medio de comunicación, e *informales*, cuando se constituyen a partir de un proceso permanente y sin organización específica, para la adquisición de conocimientos diversos (Peppino Barale, 1999, pp. 36-37).

Los medios comunitarios no tienen fines lucrativos y –de acuerdo con el marco normativo estatal aplicable en cada Estado– se sostienen a través de financiación pública, aportaciones particulares o, incluso, publicidad, aunque en muchos países siguen causando controversia por razones ideológicas o políticas. No sólo buscan ser una alternativa al modelo predominante de radiodifusión, sino adentrarse en la realidad de las propias comunidades, a fin de lograr mejores formas de organización política y cultural, con la constante participación de sus miembros, por lo que son emisoras de corte social, en las que:

lo importante a resaltar son los esfuerzos de los medios comunitarios para abrir espacios de convivencia, además de la construcción de acuerdos para el fortalecimiento de la democracia, diversificando el espacio radioeléctrico, haciéndolo plural para, de esta manera, permitir que sin excepción las personas puedan dar y formarse una opinión crítica. (Romero Olvera, 2008, p. 3)

La radio comunitaria no se define por su cobertura, su ubicación en el cuadrante de frecuencias, la titularidad de su operación (grupos de mujeres, de jóvenes, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etcétera), la forma de producir sus contenidos (de manera profesional o experimental) o la posible inclusión de anuncios comerciales dentro de su programación. Lo que la distingue es la esencia misma de lo comunitario, los objetivos sociales que persigue, traducidos en un quehacer diario al servicio de la comunidad, democratizando las comunicaciones para que la sociedad tenga acceso al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico en beneficio de las necesidades y gustos de la comunidad. Por ello, operan bajo la constante participación de la propia comunidad, quien controla la titularidad del medio (Peppino Barale, 1999, pp. 36-37). Su nota característica es el ideal de servicio y valores democráticos, no importa la forma jurídica que adopten:

las estaciones de radio y TV comunitarias no se definen por una condición jurídica sino por la finalidad de su actuación. Pueden estar registradas como empresas públicas o privadas (universitarias, regionales o municipales); lo que importa es que sean empresas sin fines de lucro y sin objetivos partidistas. (Roncagliolo, 1998, p. 152)

Por su parte, las emisoras indígenas tienen un fuerte impacto al interior de las poblaciones en las que se asientan, pues sirven como enlace al interior de la comunidad indígena, pero también tienen una importancia relevante hacia el exterior de la misma, como vínculo entre los migrantes indígenas y sus familias. Su propósito es transmitir y difundir la lengua, cultura, tradiciones y música de las comunidades y pueblos indígenas, destacándose en fechas recientes por la formación de recursos humanos al interior de las estaciones, y por generar fuentes de empleo para el personal que en ellas labora. Estas emisoras desempeñan un papel fundamental en la conformación del concepto de multiculturalidad; sus fines las vuelven herramientas esenciales para defender los intereses de las comunidades indígenas a las que sirven, además de resolver las necesidades de comunicación entre los habitantes de localidades que, generalmente, carecen de cualquier otro medio de comunicación masiva.

En términos de identidad lingüística, han sido facilitadoras de procesos educativos, uso de las lenguas y fortalecimiento de éstas al interior de las comunidades; representan un puente de comunicación entre el mundo indígena y el no indígena, pues contribuyen a reconocer la diversidad de los pueblos, la interculturalidad y el fortalecimiento de la lengua indígena. Aunque debe señalarse que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha sido el resultado de un proceso de luchas políticas y sociales, cuya finalidad ha consistido en establecer un verdadero “indigenismo participativo” que consiste en

involucrar a la población indígena en todas las etapas de cualquier acción y garantizar que su voz y opiniones sean escuchadas. En tal sentido, ya no se trata de idealizar a los indígenas o imaginarlos fuera del contexto del desarrollo contradictorio de nuestra sociedad; sino más bien, de utilizar y negociar con todo aquello que la sociedad moderna conlleva para fortalecer y dinamizar la cultura indígena. (Bonfil, 1987, citado en Cornejo Portugal, 1992, p. 38)

La participación que la comunidad tiene en la operación de las emisoras asume distintas modalidades: difusión de mensajes, notas, cartas y material grabado que envía el auditorio; información y comunicados provenientes de las organizaciones indígenas establecidas en la población; entrevistas a sus habitantes; envío de creaciones musicales o literarias para difundirlas en el medio; capacitación para fomentar la colaboración regular dentro de la programación sobre temas de interés diverso y otras actividades de naturaleza similar. Es frecuente que se confunda a las estaciones indígenas con emisoras comunitarias, pero la diferencia entre ambas radica en que estas últimas surgieron por una auténtica demanda popular, mientras que las radios indígenas fueron creadas desde el propio aparato gubernamental<sup>4</sup>, aunque muchas veces su impacto en las comunidades es mayor y más horizontal que el de muchas estaciones comunitarias propiamente dichas. Castell-Tallens afirma que:

si la teoría impide claramente que las radios indigenistas sean vistas como comunitarias, la práctica hace que esta

<sup>4</sup> La propia Asociación Mundial de Radios Comunitarias ha señalado que las emisoras indígenas no pueden incluirse en la categoría de comunitarias, ya que son estaciones oficiales.

afirmación no pueda ser tan rotunda por un mínimo de dos razones: porque el concepto de “comunitario” tiene que ser maleable para ser útil y porque estas radios a menudo están más cerca de los intereses comunitarios que de los intereses del Estado. (Castell I Tallens, 2011, p. 137)

Estrictamente, las radios indígenas son emisoras públicas, pues son operadas por un organismo descentralizado de carácter federal; sin embargo, sus características les confieren un perfil en común que las distingue de los medios públicos en general. Son radios no comerciales que transmiten en lenguas indígenas y cuentan con una gran popularidad, ya que se vuelven parte esencial en la vida de sus radioescuchas. Al analizar las finalidades de estas emisoras –con independencia de la denominación que se les quiera dar o de que se les confunda con otras formas de radiodifusión– se concluye que los pueblos indígenas las emplean como herramientas para la defensa de sus propios intereses, aunque por mandato legal su operación corresponda a un organismo de la Administración Pública Federal (Castells I Tallens, 2011, p. 124).

### **La orientación de las políticas mexicanas: obstaculizar el desarrollo de los medios indígenas y comunitarios**

A diferencia de lo ocurrido en Europa, donde la radiodifusión fue concebida desde su inicio como una industria cultural, en México se concibió a la radiodifusión como una actividad eminentemente empresarial, sujeta sólo a las leyes de la oferta y la demanda. En este contexto, los modelos de radiodifusión comunitaria e indígena en México se han venido construyendo a contracorriente de un sistema político que históricamente ha favorecido al sector comercial de la comunicación radiodifundida, en una relación simbiótica que se vale de los propios medios comerciales para construir una opinión pública favorable a los intereses del propio sistema, mediante el establecimiento de alianzas de naturaleza económica y política. En este juego de intereses político-económicos, las ofertas programáticas de contenido social y cultural, ajenas a fines de especulación mercantil, no han merecido la atención del aparato gubernamental, no obstante la importancia que su consumo representa en la sociedad, para los efectos de fortalecer la pluralidad y las prácticas democráticas. Por eso se señala que

si el modo de producción capitalista se basa en la fetichización de las relaciones sociales bajo la apariencia de mercancía, no resulta extraño que las primeras invenciones que explotaron las posibilidades de construcción de la radio estuvieran influenciadas por el esquema comercial. (Baca-Feldman, 2014, p. 90)

Los medios indígenas y comunitarios han tenido que enfrentarse a futuros inciertos respecto de sus condiciones óptimas de operación y funcionamiento e, incluso, respecto de sus posibilidades de sobrevivencia en un entorno dominado por las leyes del mercado y el poder económico de los titulares de estaciones comerciales; sin embargo, a pesar de las condiciones adversas que han tenido



que enfrentar, estas emisoras han logrado posicionarse como resultado de una auténtica demanda de la colectividad, justificando plenamente su existencia, por la función preponderantemente social que desempeñan (Martínez Lugo, 1992, pp. 30-36). La presión ejercida por diversos grupos organizados de la sociedad civil, así como las contribuciones realizadas desde el ámbito de la Academia, han impulsado la construcción de estas formas alternativas de radiodifusión que atienden necesidades muy concretas de información y comunicación en la colectividad. En este sentido, ha sido necesario modificar la perspectiva que se ocupa del desarrollo de la radiodifusión únicamente a partir del aspecto estructural y de dominación, para idear “otro mundo” de la comunicación (Baca-Feldman, 2014, p. 2014), que como dice la consigna zapatista sea un mundo en el que quepan otros mundos.

En consonancia con lo anterior, afirmamos que la orientación de las políticas en México se ha caracterizado por obstaculizar el desarrollo de la radiodifusión comunitaria e indígena y, en este sentido, la primera evidencia histórica la encontramos en la falta de voluntad política de las autoridades mexicanas para dotar –hasta apenas hace unos meses– de un estatus legal diferenciado a las emisoras de esta naturaleza. Ciertamente, antes de las recientes reformas constitucionales y de la publicación de la nueva legislación en materia de radiodifusión, las estaciones indígenas y comunitarias carecían de reconocimiento legal dentro del marco normativo mexicano y, en esa virtud, resultaba impensable cualquier tipo de intervención gubernamental que favoreciera su consolidación y fortalecimiento.

En efecto, el artículo 13 de la hoy abrogada Ley Federal de Radio y Televisión, distinguía a las emisoras en función de su naturaleza y propósito, considerando que éstas podían ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de “cualquier otra índole”. Agregaba el precepto de referencia que “Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso” (Ley Federal de Radio y Televisión, 1960). La clasificación de las radiodifusoras que se desprendía de esta disposición legal es la que se vino aplicando, para fines administrativos, desde la publicación de esta Ley el 19 de enero de 1960 y hasta la promulgación y publicación de la legislación secundaria derivada de la reforma constitucional (14 de julio de 2014), es decir, se consideraba la existencia de dos categorías de emisoras, atendiendo al acto administrativo o título habilitante que autorizara su operación, ya fuera una concesión (en el caso de las estaciones comerciales), o bien, un permiso (tratándose de estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios).

En este contexto, a falta de reconocimiento expreso en la legislación aplicable, las estaciones comunitarias e indígenas que operan en México desde hace varios años fueron ubicadas dentro del calificativo genérico de emisoras permisionadas “de cualquier otra índole”, con todos los inconvenien-

tes legales y administrativos que esa falta de reconocimiento explícito en la legislación les acarrea y que las mantuvo en ese mismo estatus de indefinición jurídica por más de cincuenta años, a pesar de las constantes y reiteradas peticiones de los propios operadores de estos medios, de diversos actores sociales y políticos, y de importantes sectores académicos, interesados en que pudiera otorgarse a estas emisoras un estatus diferenciado, que atendiera sus peculiaridades y fomentara su desarrollo. Dentro de estas peculiaridades es fundamental destacar que las emisoras indígenas y comunitarias se enfrentan a serias limitaciones de carácter económico en el desarrollo de su actividad, en virtud de que carecen de ánimo lucrativo y, en esa medida, sus presupuestos son escasos y apenas alcanzan para cubrir sus gastos de operación. A esta situación debe añadirse el advenimiento de las nuevas tecnologías digitales y los retos que éstas suponen, sobre todo en materia económica<sup>5</sup>, que colocan a las radios indígenas y comunitarias en una situación financiera aún más comprometida.

Por lo que se refiere a las estaciones indígenas, hemos dicho que la institucionalización de estos medios en México tuvo lugar con la implementación del Proyecto Cultural Radiofónico Indigenista en 1979, a cargo del entonces denominado INI; sin embargo, ese simple hecho no representó un auténtico fortalecimiento para la actividad de estos medios. En efecto, el Proyecto de referencia consideraba a la radio indígena como un medio que permitía la prestación de los servicios comunicativos a los habitantes de las comunidades, con la finalidad de difundir contenidos educativos relacionados con las actividades agrícolas, pecuarias y de salud; además, tomando en cuenta que la mayor parte de las tradiciones de los pueblos indígenas se transmiten oralmente, la radio constituía una valiosa herramienta que permitiría que dichas tradiciones fuesen difundidas entre un mayor número de población y que, incluso, se superaran las barreras geográficas. No obstante, de acuerdo con lo señalado por Cornejo Portugal (1992, pp. 37-47), entre 1984 y 1985 se reformularon los lineamientos básicos del Proyecto Radiofónico, eliminando la referencia explícita a los objetivos de castellanización y educación formal, para precisar que las estaciones indígenas se consideraban como herramientas necesarias para la creación y recreación cultural. Para 1987 las autoridades gubernamentales delinearon más claramente los elementos para definir a la radiodifusión indígena, a partir de tres elementos fundamentales: 1) cultura, entendida en su más amplia acepción, es decir, como toda actividad realizada por el ser humano en sociedad, independientemente de su forma y contenido (lengua, canto, música, medicina tradicional, gastronomía, etcétera); 2) indigenismo, en el que la participación de las comunidades indígenas asume un papel preponderante en la delimitación, determinación y jerarquización de los problemas y en la toma de decisiones al interior de los medios, y 3) comunicación, en el sentido de construir colectivamente el contenido de las emisiones a través del intercambio constante de información entre los habitantes de la población indígena.

<sup>5</sup> Las innovaciones tecnológicas permiten un uso más eficiente del espectro radioeléctrico en el que se propagan las señales de radiodifusión, ya que pueden incorporarse nuevas frecuencias dentro de las mismas bandas, pero también conllevan fuertes inversiones para la adquisición de los equipos necesarios para operar.

En este sentido, a partir del año 2000 tuvo lugar una transformación en el discurso político sobre las emisoras de esta naturaleza, de modo que se les pretendió suprimir el calificativo de indígenas, para evidenciar que la operación de las mismas no correspondía a las propias comunidades indígenas, sino a un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y, con ello, restar o nulificar la importancia de la participación de la propia comunidad indígena en la operación y delimitación de los objetivos de la propia emisora. La nota característica del discurso en esta etapa consistió en introducir la noción de interculturalidad dentro del discurso político, con el fin de tratar de establecer una nueva relación con las comunidades indígenas, para dar respuesta a las demandas de autonomía que estas habían venido manifestando y reconocer el lugar que habían adquirido en la agenda política nacional. De este modo, se presentaba una especie de post-indigenismo que, en realidad, no era una nueva propuesta, sino una manera de reaccionar, pero sólo en apariencia, en contra del *statu quo*.

Aun cuando se tratara de mera retórica discursiva, esta situación hacía necesario el rediseño de las políticas públicas; con todo, los objetivos planteados en esta nueva conceptualización de las radios indígenas eran contradictorios pues, por una parte, se trataba de modernizar la relación con las comunidades indígenas y garantizar un trato igualitario a sus habitantes en un marco de respeto a su identidad cultural, pero al mismo tiempo se buscaba integrarlos a la población no indígena –con base en el planteamiento de la interculturalidad– con el fin de que las comunidades indígenas difundieran el conocimiento de sus respectivas culturas entre otros sectores de la población. Castells I Tallens (2011, p. 131) señala que el discurso político de la interculturalidad fue innovador en aquel momento, pues reconfiguraba a estas emisoras como un puente entre el mundo indígena y el mestizo, aunque esta nueva conceptualización de radios interculturales las hacía menos indígenas.

La intención de anular la participación directa de las comunidades indígenas y desdibujar la esencia de la radio indígena a partir de la introducción del concepto de interculturalidad, se manifiesta hoy día en el hecho de que estas emisoras continúan siendo operadas por un organismo descentralizado de la administración pública federal (la CDI), a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), del que forman parte veinte emisoras que difunden en 31 lenguas indígenas a lo largo del territorio nacional, con el fin de transmitir y difundir la lengua, cultura, tradiciones y música de las comunidades y pueblos indígenas en los que se asientan (Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008). Tal situación impide que se concrete el reconocimiento pleno de derechos de los pueblos indígenas en México, pues aunque la creación del SRCI se ha anunciado como parte de un proceso reivindicatorio indígena, es insuficiente para cumplir los fines de servicio público que aseguren la interlocución entre estos pueblos y otros actores sociales, en un marco de pluralidad y diversidad cultural.

A partir de su investigación de campo, Baca-Feldman (2014) sostiene que el modelo de la radio indigenista, bajo la conducción de la CDI, se encuentra superado. Al respecto, destaca que estos medios cada vez abordan con menor frecuencia los temas políticos:

los grupos y movimientos que buscan una transformación real en la vida de la comunidad no utilizan este medio como una herramienta, pues sigue siendo un medio estatal. A pesar de esto, en diferentes sentidos, las radios indigenistas son una fuente de motivación para la comunidad. He aquí la contradicción en la que viven estas radios que pertenecen al Estado y, al mismo tiempo, encuentran mecanismos de participación de la comunidad en la generación de sus propios medios. (Baca-Feldman, 2014, pp. 95-96)

Históricamente, los pueblos indígenas han sido abandonados y discriminados, tanto por las autoridades como por la sociedad misma; es preciso crear conciencia sobre su riqueza e importancia, reconocer que carecen de verdaderos interlocutores y vínculos de comunicación con actores sociales y políticos, y consolidar mecanismos que aseguren el acceso a los medios indispensables para satisfacer sus necesidades comunicativas. La radiodifusión indígena es indispensable en la medida en que constituye una práctica social cuyo consumo entre el auditorio propicia el respeto y comprensión de la diversidad y pluralidad nacionales, aceptando que los pueblos indígenas son parte de nuestra historia, pero también del futuro de México. Por ello, independientemente de la retórica de las autoridades gubernamentales respecto del término que se deba usar para caracterizar a las estaciones indígenas, lo cierto es que “las radios se siguen usando para crear comunidades y para difundir las lenguas minorizadas” (Castells I Tallens, 2011, p. 138).

Respecto de las radios comunitarias, este fenómeno se ha presentado como una práctica social en construcción, en tanto que no ha logrado conformarse clara y sólidamente; por el contrario, se halla inmersa en un proceso de consolidación y reconocimiento legislativo y gubernamental (Peppino Barale, 1999, pp. 38-40). Su debilidad numérica es contrarrestada con la fuerza y legitimidad de sus vínculos con movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e, incluso, asociaciones religiosas; en esta medida, se han convertido en una opción que lucha por la democratización de los medios y la legalización de todas las voces, impulsando políticas públicas que permitan a la sociedad civil el acceso a las frecuencias y al aprovechamiento de las nuevas tecnologías (Peppino Barale, 1999, pp. 31-33). En el año 2000, AMARC-México dio inicio a un proceso de generación de nuevos proyectos de radiodifusión comunitaria,<sup>6</sup> destacando la instalación de *Radio Bemba*, XHCD, en Hermosillo, Sonora. En esta época, se redimensionaron los alcances de la radio comunitaria en México y fue posible ofrecer una definición de la misma, en los siguientes términos:

La radio comunitaria y ciudadana, se define así, en la medida en que su misión se relaciona directamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos y como un espacio de encuentro... se compromete con los intereses de

<sup>6</sup> Las estaciones comunitarias que funcionan en México se conforman bajo la figura de asociaciones civiles y se encuentran afiliadas a la AMARC. Para esta asociación, el reconocimiento de las emisoras de esta naturaleza no depende de que cuenten con título habilitante otorgado por las autoridades gubernamentales para su operación.

los sujetos sociales de su comunidad frente a las diversas realidades y problemas, mostrando la diversidad y pluralidad de los sectores (...) busca la defensa de los derechos humanos, la promoción de un desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el respeto a las identidades étnicas, la preservación del medio ambiente, el protagonismo de los jóvenes y sus propuestas, la protección a la niñez y a las personas adultas mayores, la educación y la salud, así como la integración nacional y regional, constituyen ejes fundamentales que determinan el perfil de las radios comunitarias. (Calleja y Solís, 2005, p. 23)

Sin embargo, la operación de las estaciones comunitarias en México se ha caracterizado por una situación conflictiva entre los operadores de estos medios y las autoridades encargadas de aplicar la normatividad en materia de medios electrónicos de comunicación. Hemos señalado que la legislación anterior a la reciente LFTR no contemplaba la figura de las radios comunitarias<sup>7</sup>. En este contexto, ante el vacío normativo y la imposibilidad de cumplir con una serie de requisitos legales y administrativos exigidos en general para la instalación de emisoras permisionadas, las radios comunitarias tuvieron que iniciar su operación sin contar con los permisos correspondientes, identificándose inicialmente como “emisoras piratas” que operaban en la ilegalidad. De este modo, “comienza una historia de la radiodifusión comunitaria en México, conviviendo y confrontándose con los grupos de poder, buscando una legislación que beneficie su labor; y generando dinámicas distintas entre las comunidades a las que van dirigidas” (Calleja y Solís, 2005, citado en Baca-Feldman, 2014, p. 96).

De este modo, durante los años 2002 y 2003, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes inició diversos procedimientos tendientes a suspender las transmisiones de radios comunitarias en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca, y en San Juan Parangaricutiro, Michoacán, no obstante que las emisoras habían dado inicio a la solicitud de otorgamiento de sus permisos de operación. Aunque el gobierno mexicano otorgó algunos permisos para el funcionamiento de ciertas radios comunitarias, la situación general de indefinición continuó, pues muchas de estas estaciones siguieron operando sin contar con el título habilitante que legalizara su actividad. Así, la principal dificultad que han enfrentado las radios comunitarias, como resultado de la orientación de las políticas gubernamentales, ha sido la persistente actitud represiva –muchas veces traducida en la criminalización de la actividad comunitaria de radiodifusión, a la que se ha calificado, incluso, de subversiva–. Esta intención gubernamental se ha evidenciado con la instrumentación de diversos procedimientos penales, preferidos sobre las vías administrativas, no obstante la voluntad manifestada por los operadores de las emisoras comunitarias para ajustarse al marco legal. Ello es así porque en muchas ocasiones las solicitudes para operar son desatendidas o sujetas a requisitos de imposible cumplimiento, dada la insuficiencia financiera y desventajas frente a la radiodifusión comercial que caracteriza a los medios comunitarios.

<sup>7</sup> Como analizaremos con posterioridad, la mención expresa que ahora contiene la legislación mexicana no ha representado variación alguna en la situación de estas emisoras, convirtiéndose en un simple instrumento empleado en el discurso político y en la argumentación legislativa.

Debe decirse que entre 2004 y 2005, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó once permisos para la operación de estaciones comunitarias; sin embargo, se ha señalado que el período anterior al otorgamiento de estos permisos se caracterizó por una política de clara contienda hacia estos medios. En este sentido, “aunque la otorgación de estos once permisos no significa la consolidación de la libre expresión por métodos radiofónicos, sí representa un avance en el reconocimiento de la legitimidad para estas otras experiencias distintas a las comerciales” (Baca-Feldman, 2014, p. 98). Si bien es cierto que la ausencia de acciones gubernamentales que “legitimen” la operación de las radios comunitarias

no es del todo un impedimento para que se sigan creando y desarrollando experiencias de comunicación comunitaria, sí puede repercutir en el hecho de que los continuos ataques a dichos medios logren que no se consoliden grupos de trabajo sólidos y que la política del miedo sea la que nubla la verdadera construcción de las relaciones en la comunidad. (Baca-Feldman, 2014, p. 99)

Otro problema grave que enfrentan las radios comunitarias –igualmente producto de la orientación de las políticas del gobierno mexicano– es la prohibición legal de incluir publicidad en sus emisiones, que incide negativamente en sus condiciones de subsistencia por los escasos recursos con que cuentan para solventar sus gastos de operación. Debemos entender que la posibilidad de que las estaciones comunitarias incluya cierto tipo de publicidad dentro de su programación no significa que pierdan la esencia de lo comunitario o pretendan funcionar a la manera de una emisora de tipo lucrativo. En realidad, la constante demanda de las radios comunitarias al respecto, ha consistido en plantear la necesidad de que se les permita contar con fuentes adicionales de ingresos, distintas de las aportaciones y donativos de distintos actores y grupos de la sociedad que, hoy por hoy, constituyen la base de su sostenimiento financiero.

Las radios comunitarias han transitado lenta y difícilmente de la discriminación y represión institucional hacia un aparente reconocimiento normativo del gobierno que, en los hechos, ha sido aprovechado como instrumento del discurso político para evidenciar una supuesta atención a las constantes y recurrentes demandas de diversos actores sociales y políticos, tendientes a revertir los esquemas de incertidumbre legal en los que estas emisoras habían venido operando, ante la renuencia de los órganos de autoridad a otorgarles un estatus diferenciado. Sólo después de una ardua lucha, han empezado a operar legalmente, lo que no significa que se estén cumpliendo del todo sus demandas.

### **Las expectativas generadas por el discurso sobre un cambio en el modelo comunicativo**

Nociones como democracia, pluralidad, participación, apertura y otros términos similares estructuraron la base del discurso político a través del cual se anunciaron y pretendieron legitimar las reformas constitucionales y la promulgación de un nuevo marco normativo aplicable a la radiodifusión

en México. La retórica empleada en el quehacer político y legislativo hacía suponer que este novedoso andamiaje normativo habría de constituir el fundamento de un nuevo modelo comunicativo en el que, efectivamente, tuvieran cabida todas las voces, en un marco de pluralidad democrática. Pareciera que, al fin, las autoridades mexicanas habían adquirido la suficiente sensibilidad y voluntad política para generar un entorno mediático en el que la sociedad, en general, estuviese en posibilidad de consumir contenidos radiofónicos diversos, que le permitieran formar opiniones informadas, imparciales y propositivas. El lenguaje político y legislativo utilizado para legitimar el contenido de estos nuevos marcos normativos –anunciados como la estructura necesaria para el diseño de nuevas políticas en materia de radiodifusión– resulta esencial para los fines perseguidos en el presente artículo, debido a que el análisis crítico del discurso (ACD), surgido a principios de la década de los noventa, constituye “un paradigma establecido en el campo de la lingüística” (Wodak, 2003, p. 21). Las estructuras lingüísticas de poder presentes en el contenido de los textos políticos y legislativos asumen una función esencial, que se traduce en el establecimiento y manipulación de las jerarquías sociales, donde “el ser humano individual como individuo social (...) responde a las ‘fuentes de representación’ que encuentra” (Wodak, 2003, p. 24).

La aplicación de este enfoque teórico, para los efectos de la presente investigación, permite analizar la forma en que el lenguaje se relaciona con el poder y la ideología y descubrir la esencia discursiva de un pretendido cambio en la estructura del modelo comunicativo en México, que sólo lo fue en la retórica, pero no en los hechos. Dentro de este contexto, ha sido esencial el papel desarrollado por los propios medios de radiodifusión comercial, interesados en el mantenimiento del *statu quo* de privilegios y beneficios propios de sus respectivos intereses. El lenguaje empleado por estos medios, en interpretación del discurso gubernamental sobre un cambio en paradigma de la comunicación radiodifundida, resultó indispensable para el efecto de legitimar las acciones administrativas y legislativas relativas a este tema. Los medios masivos de comunicación:

se consideran una de las sedes del poder, de la pugna política y uno de los ámbitos en los que el lenguaje es en apariencia transparente. Las instituciones mediáticas pretenden a menudo que son neutrales debido a que constituyen un espacio para el discurso público, a que reflejan desinteresadamente los estados de cosas y a que no ocultan las percepciones ni los argumentos de quienes son noticia. (Wodak, 2003, p. 25)

No obstante, la consideración antes transcrita resulta una falacia, tal y como Wodak (2003) reconoce, retomando el argumento de Fairclough (1999, citado en Wodak, 2003, p. 25), pues los medios masivos de comunicación se constituyen como mediadores entre los diversos actores, sociales y políticos, además de que son constructores y formadores de opinión pública. En este sentido, el ACD “se ocupa, o debería ocuparse, de los dos aspectos; del discurso como instrumento de poder y de control, y también del discurso como instrumento de la construcción social de la realidad” (Van

Leeuwen, 1993, citado en Wodak, 2003, p. 28). Este marco teórico permite considerar que el poder es un elemento fundamental en la vida social; pero el lenguaje en sí mismo carece de poder propio, pues lo adquiere hasta el momento en que es empleado por personas poderosas, cuya “ideología representa un importante aspecto del establecimiento y la conservación de unas relaciones desiguales de poder” (Wodak, 2003, p. 31). Si bien es cierto que el lenguaje no otorga poder, sí se emplea con la intención de consolidarlo y perpetuarlo, de modo que el ACD:

Se interesa por los modos en que se utilizan las formas lingüísticas en diversas expresiones y manipulaciones del poder. El poder no sólo viene señalado por las formas gramaticales existentes en el interior de un texto, sino también por el control que puede ejercer una persona sobre una situación social mediante el tipo de texto. (Wodak, 2003, pp. 31-32)

El discurso usado por los actores políticos y legislativos preponderantes para legitimar el contenido del nuevo andamiaje jurídico sobre medios de radiodifusión –con la intención aparente de modificar el modelo de predominio comercial y la falta de acceso al consumo de formas alternativas de radiodifusión– mediante la apertura de nuevos espacios y la redistribución del espectro radioeléctrico en su calidad de bien público, encuentra sus antecedentes más próximos en la firma del llamado “Pacto por México”<sup>8</sup>, entre cuyos compromisos se estableció el de llevar a cabo una reforma integral tanto al marco normativo como a la orientación de las políticas para la radiodifusión, lo que debía suponer un cambio radical en el modelo de comunicación. Al respecto, en los documentos emanados de este acuerdo político se precisó que era necesario imponer “límites a la concentración de mercados y a las concentraciones de varios medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, para asegurar un incremento sustancial de la competencia en los mercados de radio y televisión” (Pacto por México, p. 11).

En la misma orientación discursiva, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (DOF, 2013a) señala como uno de sus objetivos la democratización en el acceso a servicios de telecomunicaciones, promoviendo la competencia en radiodifusión como línea de acción estratégica. Por su parte, el *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes* vigente (DOF, 2013b) contiene un objetivo consistente en fortalecer el marco institucional relativo a la radiodifusión, así como promover la competencia en este sector. El lenguaje empleado en estos discursos de tipo político-administrativo enfatiza ideas tales como “limitaciones a la concentración”, “competencia” y “democratización”, lo que hacía suponer que el marco constitucional y legal que habría de expedirse a partir de estas directrices de

<sup>8</sup> El Pacto por México es un acuerdo político nacional, suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de México y los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); contiene cinco grandes acuerdos, que a su vez, se traducen en 95 compromisos. De este acuerdo político emanaron varias iniciativas de reforma constitucional, entre ellas la de telecomunicaciones y radiodifusión. A pesar de tener un lugar central en la agenda gubernamental mexicana, dicho Pacto es cuestionado por carecer de representación plural y mecanismos democráticos, pues uno de los primeros problemas que tuvo que enfrentar fue el conflicto magisterial que inició en los primeros meses del año 2013, luego de que en diciembre de 2012 se aprobara la Reforma Educativa; a eso, se sumaron los conflictos internos que fueron evidenciados con la salida del PRD, en noviembre de 2013 (Rueda de León Contreras y Mota Díaz, 2014, p. 50).



política pública proporcionaría una estructura normativa favorable para la construcción de un nuevo modelo de radiodifusión que favoreciera entre la sociedad el consumo de contenidos programáticos propios de los medios alternativos.

A partir de esta orientación en el discurso, la reforma constitucional en materia de radiodifusión se anunció como la base de nuevas políticas públicas para modificar el modelo comunicativo de concentración mediática y favorecer la pluralidad de contenidos radiofónicos. En esta misma tesitura, la parte argumentativa del dictamen que sustenta la expedición de la ley secundaria, es decir, la LFTR, reitera el argumento discursivo donde los conceptos de fortalecimiento a la democracia, pluralismo y diversidad, ocupan un lugar esencial en la retórica política. De este modo, el dictamen de referencia señala que:

En tal sentido, el proyecto **se enfoca a crear y actualizar normas jurídicas que impulsen el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y radiodifusión**, como áreas esenciales para fomentar el crecimiento económico, la competitividad del país, la creación de empleos, la innovación tecnológica y el fortalecimiento de la democracia. (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 48. Negrilla del original)

En materia de audiencias, el Proyecto de Decreto integrado a la Minuta establece un capítulo dedicado a regular el derecho de las audiencias y con ello cumplir con el mandato constitucional. Como derecho de las audiencias, se definen:

- El recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación;
- **El recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad** (Gaceta Parlamentaria, 2014, pp. 78-79. Negrilla del original).

La reforma constitucional que precedió a la LFTR contenía algunas previsiones que parecían ser congruentes con el discurso empleado en términos de democracia, pluralidad y apertura de ofertas programáticas que representasen un consumo alternativo para la sociedad; en este sentido, se reconoció por vez primera en el texto constitucional la figura de las concesiones de uso social, dentro de las que se incluyó a las estaciones comunitarias e indígenas, estableciendo que los títulos habilitantes para operarlas se otorgarían mediante asignación directa. Aparentemente, este reconocimiento expreso y el señalamiento de que las concesiones se otorgarían por asignación directa hacían suponer que las emisoras comunitarias e indígenas gozarían de un régimen de excepción que facilitara su operación y funcionamiento, con la intención de materializar el contenido de las expresiones empleadas en el discurso sobre una supuesta democratización de los medios de comunicación radiodifundida.

## **Implicaciones de la reforma: la falacia del discurso sobre democratización de los medios**

A partir de los resultados de investigación empírica, Baca-Feldman (2014) señala que

la legislación sólo es una parte del conjunto de regulaciones y formas de organización a la que pueden acceder las comunidades en la creación de sus propios medios. (...) no sólo se trata de generar una ley que en teoría permita el buen funcionamiento de los medios de comunicación en las comunidades; sino de generar todas las condiciones económicas, tecnológicas, organizativas, y formativas que faciliten el sostenimiento de las radios comunitarias. (...) la Ley como forma de regulación característica en el marco del Estado capitalista no es la única esfera para obtener legitimidad para las radios, es más importante que ésta se de [sic] en el seno de la propia comunidad. (Baca-Feldman, 2014, p. 99)

La simple incorporación normativa de las expresiones “medios comunitarios e indígenas”, primero en el texto constitucional y luego en la LFTR, no modificó sus circunstancias actuales, ni representó una variación sustancial en el rumbo de las políticas del gobierno federal. Las acciones gubernamentales continúan obstaculizándolos y la legislación vigente no contiene una visión integral del sistema de medios, pues centra su objetivo en fortalecer la competencia, favoreciendo sólo a los grupos que detentan el poder económico en el sector, por ello se afirma que “la censura viene de los grandes corporativos mediáticos cuando impiden, a través de acciones de cabildo, llegar a una ley más justa en materia de espacio radioeléctrico” (Baca-Feldman, 2014, p. 106).

La democratización de los medios es una falacia, pues siguen pendientes de atención las demandas sociales para la construcción de nuevos espacios comunicativos y la consolidación de los escasos principios en materia de radiodifusión alternativa previstos en la reforma constitucional. Los medios indígenas y comunitarios continúan socialmente marginados y, aunque el reciente discurso político y legislativo pretendía crear la convicción de que se habrían de diseñar políticas públicas que promoverían la diversidad, los hechos muestran lo contrario. A partir del ACD se puede afirmar que las acciones gubernamentales y los actos legislativos anunciados como los precursores de un entorno de pluralidad, en el que los medios indígenas y comunitarios se verían fortalecidos, no han sido más que una estrategia de simulación para mantener el modelo comunicativo de privilegio a los sectores comerciales, sin considerar las necesidades de información plural y diversa que exige la sociedad mexicana; la intención en el discurso era dar la imagen de un Estado fuerte, que no se somete a los poderes fácticos y recupera sus facultades de rectoría sobre el espectro radioeléctrico. Sin embargo, fácilmente se advierte la falsedad en el discurso: los medios indígenas y comunitarios en realidad no se han reconocido como medios sociales ni mucho menos se les ha otorgado un estatus legal diferenciado, acorde con la simple denominación que ahora ostentan. El régimen normativo recién aprobado es totalmente desfavorable para su desarrollo, como se desprende de la lectura de los preceptos aplicables de la LFTR (2014).

El artículo 67 de dicha ley dispone que las concesiones para uso social carecen de fines lucrativos, tienen propósitos culturales, científicos, educativos o para la comunidad, y comprenden las categorías de estaciones indígenas y comunitarias. Este supuesto reconocimiento de las categorías indicadas, que supondrían el establecimiento de un régimen *ad hoc*, se demerita con el contenido conjunto de los artículos 85 y 87, en los que se señala que los requisitos para solicitar una concesión para uso social incluyen –entre otros aspectos que también son comunes a las solicitudes para obtener concesiones de uso público y comercial– la acreditación de la capacidad económica, además de las fuentes de financiamiento empleadas para desarrollar y operar el proyecto. En este sentido, el artículo 89 expresamente prohíbe la emisión de mensajes comerciales y la venta de publicidad, aun cuando un andamiaje legal verdaderamente justo, debería considerar la posibilidad de que las estaciones comunitarias e indígenas pudieran allegarse de recursos a través del mecanismo de los patrocinios comerciales que no representan una práctica desleal contra los medios lucrativos ni desdibujan el propósito social de los medios alternativos.

No obstante, el citado artículo 89 dispone que las únicas fuentes de financiamiento para los medios de uso social son los donativos en dinero o en especie las aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la que prestan servicio; los recursos de entidades públicas que busquen generar contenidos distintos a la comercialización; la venta de contenidos propios; el arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación; los convenios de coinversión con otros medios sociales, y la venta de publicidad a entes públicos federales, quienes podrán destinar el uno por ciento de sus presupuestos para comunicación social, distribuyendo dicho porcentaje entre el conjunto total de estaciones comunitarias e indígenas del país. La misma posibilidad, en términos de partida presupuestal y porcentaje, se confiere a las entidades federativas y municipios.

Hasta aquí hemos señalado que uno de los graves problemas que enfrenta la radiodifusión alternativa es su limitada capacidad económica. Este nuevo marco normativo anula la viabilidad financiera necesaria para el sostenimiento de los medios indígenas y comunitarios, prohibiéndoles contar con fuentes de financiamiento que aseguren su permanencia y consolidación. Las mínimas posibilidades permitidas para la obtención de recursos –a excepción de los donativos, que constituyen el instrumento tradicional de sostenimiento de las radios comunitarias– son altamente cuestionables: los recursos de entidades públicas para generar contenidos, la venta de contenidos propios, el arrendamiento de estudios y servicios, así como los convenios de coinversión con otros medios sociales, son supuestos de escasa o improbable realización; las aportaciones provenientes de la propia comunidad a la que se preste el servicio constituyen una posibilidad sumamente acotada que suprime la opción

de ampliar el espectro de cooperación económica; mientras que la posibilidad de transmitir propaganda gubernamental, lejos de favorecer financieramente a los medios alternativos podrá representar un medio de cooptación contrario a los principios de independencia en la línea editorial de estas emisoras.

Los requisitos que se exigen a estas emisoras para obtener una concesión de uso social son discrecionales, asfixiantes y propios de un sistema autoritario, que ignora las necesidades particulares de la radiodifusión comunitaria e indígena, omitiendo la construcción de mecanismos expeditos y de fácil acceso para dichos medios, con lo que se estructura un régimen inequitativo y arbitrario al acceso de las frecuencias. En este sentido, el análisis de la legislación secundaria, y su contrastación con el discurso político y legislativo que le precedió, permiten afirmar que no se crearon nuevas bases para un cambio en el modelo de comunicación radiofónica, ni para el desarrollo de los medios alternativos de radiodifusión; las reformas constitucionales y la ley secundaria fueron, en realidad, una mampara de imágenes y mercadotecnia, ideada para disfrazar un modelo calificado como arcaico, dándole aires novedosos, pero conservando su misma esencia.

## **Conclusiones**

Las emisoras indígenas y comunitarias desempeñan un papel fundamental en la construcción de las sociedades que aspiran a ser verdaderamente democráticas. En México han logrado posicionarse y recibir el apoyo y reconocimiento de diversos actores de la colectividad, en virtud de la importancia de la función social que realizan como expresión misma de una necesidad cultural, debido a que consideran que el conocimiento debe extenderse entre la mayor parte de la población e incidir en la formación de una opinión pública ampliamente informada. De este modo, se relacionan ampliamente con el concepto de la ciudadanía que se construye en el consumo de los propios medios.

Los procesos sociales, implícitos en la actividad desarrollada por estos medios alternativos de radiodifusión, proporcionan contenidos programáticos cuyo consumo entre la población resulta indispensable, en términos de pluralidad, apertura y democratización mediática, al propiciar que las audiencias dejen de ser consideradas como una masa de entes que responde a los impulsos provocados por la oferta de productos y servicios comerciales, así como a los mensajes inmersos en la programación convencional de los medios lucrativos, carente, las más de las veces, de contenidos significativos en términos culturales. La posibilidad de consumir los contenidos provenientes de los medios alternativos permite una nueva forma de interacción política, social y cultural, determinando patrones de comportamiento que contribuyen a la construcción de valores, realidades y discursos diversos.

No obstante, la formación, desarrollo y consolidación de los medios comunitarios e indígenas en México se ha visto obstaculizada por un sistema político y económico que favorece sólo al sector comercial de la radiodifusión, con el que ha establecido una relación simbiótica de ayudas y privilegios mutuos. A pesar de este *statu quo*, el discurso empleado—por diversos actores políticos y legislativos para referirse a los medios alternativos—impostergable en un contexto de constantes demandas sociales por la conformación de un entorno de pluralidad mediática— ha pretendido crear la convicción de que México transitaría hacia un estado de genuina democratización y apertura en favor de todos los sectores de la radiodifusión, a través de una modificación sustancial al esquema comunicativo imperante. La pretendida cúspide de todo este discurso fue la recién aprobada LFTR, de cuyo contenido se esperaba el establecimiento de un régimen jurídico *ad hoc* a las necesidades de la radiodifusión alternativa y realmente favorecedor de este modelo comunicativo.

Sin embargo, la evidente incongruencia entre el discurso esgrimido para legitimar la expedición de la nueva LFTR—supuestamente precursora de la pluralidad mediática— y el contenido real de sus disposiciones—que condenan a los medios indígenas y comunitarios a permanecer en la misma situación desventajosa— se explica a partir de la aplicación del enfoque crítico del discurso, por el que se legitiman modelos y estructuras de poder social y político, mediante el uso de un lenguaje basado en las ideologías de los grupos dominantes. En este sentido, el análisis de la legislación secundaria, y su contrastación con el discurso político y legislativo que le precedió, permiten afirmar que no se crearon nuevas bases para un cambio en el modelo de comunicación radiofónica ni para el desarrollo de los medios alternativos de radiodifusión, pues aun cuando estos ya cuentan con una mención expresa en el texto constitucional y legal, continúan sometidos a una serie de restricciones legales que les impiden acceder de manera pronta y expedita al uso del espectro radioeléctrico y allegarse de recursos adicionales provenientes de fuentes diversas a las mínimas posibilidades que la LFRT contempla. En este contexto, su fortalecimiento y consolidación resulta una falacia.

Por todo lo anterior, reiteramos que estas reformas normativas fueron únicamente una mampara de imágenes y mercadotecnia, ideada en el discurso político y legislativo, para disfrazar un modelo arcaico, dándole aires novedosos, pero conservando su misma esencia; esto en la realidad actual en la que la democratización de los medios ocupa un lugar central en todo tipo de discursos, convirtiéndose así en una práctica de consumo discursiva con variados matices que responden a la diversidad de intereses y aspiraciones.

## Referencias

- Baca-Feldman, C. F. (mayo, 2014). Pensando “otra comunicación”. Radio comunitaria en México, un abordaje desde la teoría crítica. *Observatorio Social de América Latina*, 15(35), 89-110. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20140506032000/OSAL35.pdf>
- Calleja, A. y Solís, B. (2005). *Con permiso, la radio comunitaria en México*. México: Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Asociación Mexicana del Derecho a la Información, Comunicación Comunitaria, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.amarcMexico.org/index.php/amarc/que-hacemos/publicaciones2/libros?download=4:con-permiso-la-radio-comunitaria-en-mexico>
- Castells I Talens, A. (enero-junio, 2011). ¿Ni indígena ni comunitaria? La radio indigenista en tiempos neoindigenistas. *Comunicación y sociedad*, (15), 123-142. Recuperado de: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=34615397006](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34615397006)
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (31 de diciembre, 2008). *Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas*. Recuperado de [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=180&Itemid=99999999](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=180&Itemid=99999999)
- Cornejo Portugal, I. (1992). “La Voz de la Mixteca”: diagnóstico y perspectivas. *Cuadernos del Posgrado en Comunicación UIA*, (1), 37-64.
- Diario Oficial de la Federación. (20 de mayo, 2013a). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2013-2018\\_20may13.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc)
- Diario Oficial de la Federación. (13 de diciembre, 2013b). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326590&fecha=13/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326590&fecha=13/12/2013)
- Fomento Cultural y Educativo, A. C. (s.f.). Recuperado de <http://www.fomento.org.mx/index.php>
- Gaceta Parlamentaria. (8 de julio, 2014). *Dictamen de las Comisiones unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión...* Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/jul/20140708-II.pdf>
- Ley Federal de Radio y Televisión, Artículo 13 (1960). Recuperado de [http://docs.mexico.justia.com/federales/ley\\_federal\\_de\\_radio\\_y\\_television.pdf](http://docs.mexico.justia.com/federales/ley_federal_de_radio_y_television.pdf)

- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. (14 de julio de 2014). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97329.doc>
- Martínez Lugo, J. (agosto, 1992). Lo público y lo regional en la radiodifusión del sureste de México. *Cuadernos del Posgrado en Comunicación UIA*, (1), 11-36.
- Pacto por México*. (s.f.). Compromiso 43. Recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Pareja Sánchez, N. (2010). Cultura política y audiencias televisivas. La televisión en la familia y la vida cotidiana. En F. Toussaint Alcaráz (coord.), *Los medios en la educación, la cultura y la política* (pp. 123-145). México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peppino Barale, A. M. (1999). *Radio educativa, popular y comunitaria en América Latina: origen, evolución y perspectivas*. México: Plaza y Valdés.
- Romero Olvera, G. M. (2008). *La construcción de espacios públicos en México: las radios comunitarias y su participación en la democratización de los medios electrónicos*. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, México. Recuperado de <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/246>
- Roncagliolo, R. (1998). La radiotelevisión comunitaria, un servicio público. En D. Atkinson y M. Raboy (comps.), *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI* (pp. 151-153). París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001134/113440Sb.pdf>
- Rueda de León Contreras L. de A. & Mota Díaz, L. C.F. (mayo, 2014). “Nuevas” políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (49), 49-64. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/509/50930584004.pdf>
- Valderrama, J. y Velásquez, C. M. (diciembre, 2004). Radio y responsabilidad social en Colombia. *Palabra-Clave*, (11), 17-49. Recuperado de <http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1295/1435>
- Winocur, R. (2002). *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. (2003). De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. En R. Wodak y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 17-34). Barcelona: Gedisa.