

Las radiodifusoras “comunitarias” en materia electoral

Arturo CASTILLO LOZA

Si bien alguna vez la única o la principal manera de adquirir un sentido de identidad era a partir de la familia o de la comunidad inmediata, hoy ese sentido se nos ofrece constantemente y de una cantidad de modos diferentes a través de los medios.¹

1. Introducción²

Los procesos comunicativos construyen realidades. El parecer de un especialista, el comentario de un líder de opinión o las letras de una publicación, no son fenómenos inocuos, especialmente cuando son difundidos a gran escala. La información, cualquiera que sea su naturaleza, genera imaginarios, hipótesis y reacciones, representaciones de alguna realidad que suponemos objetiva.³ Por eso los medios para transmitir, emitir o recibir información (telecomunicaciones) son esenciales para el desarrollo

¹ Ferguson, Robert, *Los medios bajo sospecha. Ideología y poder en los medios de comunicación*, trad. de Ofelia Castillo et al., España, Gedisa, 2007, p. 204.

² Abreviaturas utilizadas: AMARC-México: Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México; CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IFE: Instituto Federal Electoral; LFRT: Ley Federal de Radio y Televisión; LFT: Ley Federal de Telecomunicaciones; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; RRTME: Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

³ Del Rey Morató, Javier, *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, España, Tecnos, 2007, p. 33.

ARTURO CASTILLO LOZA

social, cultural, económico, político y democrático de cualquier sociedad: porque son la estructura sobre la que se cimienta la posibilidad de construir percepciones a gran escala sobre esas realidades y propiciar acciones en consecuencia.⁴

Entre las muy diversas modalidades de las telecomunicaciones, la radio y la televisión⁵ —y más recientemente Internet— son las que más han llamado la atención de estudiosos, políticos y actores sociales, ya sea por la magnitud de sus efectos, ya por las posibilidades comunicativas que ofrecen. En cualquier caso, ha sido casi inevitable la tentación de regularlas.

Este fenómeno mediático-social constituyó uno de los principales sustentos de la última reforma constitucional de gran calado en materia electoral: la publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, en el decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según los textos legislativos, esa reforma estuvo motivada por la necesidad de “dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de

4 Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *Derecho de las telecomunicaciones*, México, Porrúa, 2008, pp. 16 y 99.

5 A lo largo de este ensayo me referiré a “radio” y “televisión” entendidos como “servicio de radiodifusión”. Según los artículos 2o. y 3o. de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) en relación con los artículos 2o., 100 y 101 del Reglamento de Telecomunicaciones (RT), el servicio de radiodifusión es aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico —entiéndase, frecuencias por las que se propagan ondas electromagnéticas sin guía artificial y que se fijan convencionalmente por debajo de 3000 GHz— atribuido por el Estado precisamente a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello. En otras palabras, son las emisiones conocidas coloquialmente como de “señal abierta”.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

comunicación”,⁶ y tuvo como objetivo, entre otros, que en política y campañas electorales hubiera “menos dinero [y] más sociedad”.⁷

En aras de alcanzar sus objetivos, la reforma constitucional redefinió el modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos. Entre otros aspectos, prohibió a cualquier persona contratar o adquirir espacios en radio y televisión encaminados a influir en las preferencias electorales, y convirtió al Instituto Federal Electoral en el administrador único de los tiempos de que dispone el Estado en radio y televisión⁸ para fines electorales (artículos 41, base III, apartados A y B, CPEUM; y 49, párrafos 3, 4 y 5, COFIPE). Este nuevo modelo constitucional tiene al menos dos consecuencias relevantes: el IFE se instituyó en la única vía para acceder a espacios en radio y televisión

6 Cámara de Senadores. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, 12 de septiembre de 2007.

7 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de legisladores de diversos grupos parlamentarios. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores. *Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto de 2007.

8 “Estos tiempos están definidos por una ley, un decreto y un reglamento. Por una parte, los artículos 59 de la LFRT y 15 del Reglamento de la LFRT señalan que al Estado corresponden diariamente 30 minutos por concepto de «tiempo oficial del Estado» en cada estación de radio y televisión, tanto concesionada como permitida. Por otra parte, el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica [el Decreto] establece un régimen optativo para el pago del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación. Este régimen permite el pago con hasta 18 minutos diarios en cada estación de televisión concesionaria y 35 minutos diarios en cada estación de radio concesionaria, por concepto de «tiempo fiscal del Estado»”.

ARTURO CASTILLO LOZA

con fines electorales, y cada estación de radio y canal de televisión debe transmitir desde poco más de 3.5 minutos diarios durante periodos no electorales, y hasta 48 minutos diarios durante procesos electorales.⁹

En principio, el constituyente permanente pretendió aprovechar un espacio de difusión de información “gratuito”, preexistente¹⁰ y de gran alcance que permitiera a los partidos políticos entablar sus batallas electorales en condiciones relativamente controladas y equitativas. Quiso, pues, eliminar los incentivos que presumiblemente propiciaban que los medios de comunicación dieran un trato desigual a los actores políticos y, sobre todo, que permitieran la injerencia de factores reales de poder “ajenos” a la contienda electoral.¹¹ Pero la reforma fue insuficiente en un aspecto esencial para garantizar su eficacia y justificar su racionalidad: no consideró las condiciones fácticas en las que opera la industria de la radio y la televisión. Diseñó reglas sin distinguos para sujetos que, en los hechos, son notoriamente distintos: concesionarios y permisionarios, públicos o privados, que además operan a merced de un fenómeno que se rige por las leyes de la física (el espectro radioeléctrico).¹² Aquí comenzaron los obstáculos en la implementación del modelo.

9 Según las normas constitucionales y legales referidas, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Asimismo, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, el IFE administrará hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Esto último equivale a 5 minutos y 45 segundos en cada canal de televisión concesionado; a 7 minutos y 48 segundos en cada estación de radio concesionada; y a 3 minutos y 36 segundos diarios en cada canal de televisión o estación de radio permisionada.

10 Véase Dictamen de la Cámara de Senadores, *supra* 5, p. 11.

11 *Ibidem*, pp. 3 y 10.

12 El espectro radioeléctrico es un fenómeno físico, conceptualmente delimitado por las frecuencias por las que se propagan ondas electromagnéticas

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

Uno de los tantos aspectos que la reforma pasó por alto es que no todas las estaciones de radio y canales de televisión tienen fines predominantemente lucrativos ni disponen de gran infraestructura o prestan servicio a poblaciones urbanas o electoralmente significativas (al menos para una elección por sistema de partidos). Algunas emisoras simplemente no descansan en la expectativa de ganancias monetarias y su principal objetivo es prestar servicios a comunidades marginadas que, en la gran mayoría de los casos, eligen a sus dirigentes por el sistema de usos y costumbres, como es el caso de las denominadas radiodifusoras “comunitarias”. Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes prevén distinción alguna para estas emisoras, y no estaría de más preguntarse si las razones que motivaron la reforma les son siquiera aplicables.

El IFE, por su parte, ha reglamentado muchos de esos supuestos que el legislador simplemente pasó por alto: desde la forma de administrar los tiempos del Estado en periodos y situaciones de hecho no previstos en las normas constitucionales y legales (como las “intercampañas”¹³ o la cobertura simultánea de varias entidades federativas con tiempos electorales diferenciados),¹⁴ hasta precisamente las particularidades de las radiodifusoras “comunitarias”.

La novedosa regulación en la materia respecto de las radiodifusoras “comunitarias” surgió con la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTME) de junio de 2011¹⁵ —revocado por

sin guía artificial y que se fijan convencionalmente por debajo de 3000 GHz, *supra* 4; Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *op. cit.*, nota 4, pp. 18-23.

¹³ Así se ha denominado al periodo comprendido entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas.

¹⁴ A manera de ejemplo, véase Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del IFE, núm. ACRT/019/2008, aprobado en las vigésima cuarta y vigésima séptima sesiones extraordinarias celebradas el 17 de noviembre y el 5 de diciembre de 2008, respectivamente.

¹⁵ En sesión extraordinaria del 27 de junio de 2011, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG194/2011, mediante el cual se reforma el Reglamen-

ARTURO CASTILLO LOZA

la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-146/2011 y acumulados—¹⁶ y se mantuvo en la segunda versión del Reglamento, aprobada a finales de octubre del mismo año.¹⁷ Tanto en la reglamentación revocada como en la vigente, el IFE introdujo el concepto de “permisionario privado sin fines de lucro”, al que refiere como permisionario comunitario privado, operado por asociaciones civiles sin fines de lucro, que no cuentan con techo presupuestal público ni con autorización para obtener ingresos por transmisiones de anuncios comerciales —artículo 5o., inciso c), fracción XV o XVI, RRTME revocado y vigente, respectivamente—.

Asimismo, en ambas versiones del RRTME, se eximió a este tipo de emisoras de transmitir promocionales de los partidos políticos durante el periodo ordinario (no electoral), siempre que su cobertura¹⁸ principal recaiga en una localidad donde se celebren elecciones por usos y costumbres, y el referido periodo no coincida con alguna elección federal o local (artículo 48, párrafo 3, del RRTME revocado; y 51, párrafo 3, del RRTME vigente).

to. El mencionado acuerdo fue publicado el 30 de junio siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

¹⁶ El 14 de septiembre de 2011, la Sala Superior del TEPJF resolvió los recursos de apelación SUP-RAP-146/2011 y acumulados, y revocó el acuerdo CG194/2011.

¹⁷ El 27 de octubre de 2011, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG353/2011 por el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en atención a los lineamientos dictados por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-146/2011 y acumulado. El mencionado acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de noviembre de 2011.

¹⁸ Según el artículo 62 del COFIPE, la cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio es toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

Esta última disposición establece literalmente lo siguiente:

<i>RRTME revocado</i>	<i>RRTME vigente</i>
Artículo 48... 3. En el caso de emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro que tengan su cobertura principal en una localidad donde se celebren elecciones por usos y costumbres, y que no coincidan con alguna elección federal o local, se transmitirán durante el periodo ordinario solamente promocionales de las autoridades electorales.	Artículo 51... 3. En el caso de emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro que tengan cobertura principal en una localidad donde se celebren elecciones por usos y costumbres y que no coincidan con alguna elección federal o local, se transmitirán durante el periodo ordinario solamente promocionales de las autoridades electorales.

Las objeciones no se hicieron esperar. La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y algunos de los grupos de concesionarios más grandes del país se opusieron al artículo 48 citado, mediante diversas demandas de recursos de apelación interpuestos ante la Sala Superior del TEPJF.¹⁹ Su planteamiento era muy simple: la disposición reglamentaria violenta las garantías de igualdad y legalidad porque establece un régimen de excepción a favor de los medios “comunitarios”, en contraposición a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Estos grandes conglomerados argumentaron que la Constitución y la ley no establecen excepciones ni distinciones, que todas las emisoras de radio y televisión estaban obligadas a cumplir con el mandato constitucional de

¹⁹ En particular, los actores en los expedientes SUP-RAP-175/2011 (Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión); SUP-RAP-402/2011 (Televimex); SUP-RAP-449/2011 (Televisión Azteca), SUP-RAP-450/2011 (Televisora del Valle de México), y SUP-RAP-153/2011 a SUP-RAP-174/2011, SUP-RAP-176/2011 a SUP-RAP-401/2011 y SUP-RAP-403/2011 a SUP-RAP-448/2011 (Conglomerado Hotelero y otros).

ARTURO CASTILLO LOZA

difundir los tiempos del Estado en materia electoral. Estas apelaciones dieron origen a la ya mencionada sentencia del SUP-RAP-146/2011 y acumulados, que revocó la reforma al RRTME de junio de 2011, pero la Sala Superior del TEPJF no estudió este planteamiento. De ahí que la siguiente versión del RRTME —la de octubre de 2011— conservara la disposición descrita, la que muy probablemente será impugnada de nueva cuenta.

Al margen de lo que en su momento decidan las autoridades jurisdiccionales, es importante reflexionar sobre la posibilidad jurídica de que las radiodifusoras “comunitarias” dispongan de un régimen apropiado a sus condiciones y finalidades. A fin de cuentas, el grado de eficacia de una norma está necesariamente atado a su racionalidad, a su capacidad para responder a necesidades reales de sujetos que tienen algún papel en el juego de relaciones que se pretende regular.

El problema en cuestión plantea dos interrogantes: ¿es jurídicamente viable un régimen especial en materia electoral para las “radiodifusoras comunitarias”? ¿Es válido establecer este régimen en un reglamento? En este ensayo me encargaré de explorar una respuesta a la primera pregunta, que en el fondo remite al cuestionamiento esencial sobre el asunto: ¿las normas que establecen un régimen especial en materia electoral para las radiodifusoras “comunitarias” violan el principio de igualdad en detrimento del resto de las emisoras de radio y televisión? O en sentido opuesto ¿aplicar las normas del modelo de comunicación político electoral indistintamente a todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión viola el principio de igualdad en perjuicio de aquellas emisoras que escapan a los motivos que sustentaron la reforma constitucional? La cuestión consiste, en suma, en definir los límites del principio de igualdad y, con ello, identificar las distinciones que respetan sus fronteras.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

2. Las aristas del planteamiento

El concepto de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la CPEUM se refiere tanto a un principio como a un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de sujetos y normas específicas. Es, en este sentido, un derecho y un principio estrictamente relativo y dotado de significado sólo por las circunstancias y supuestos normativos a los que se refiere. Por ello tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos.

Una consecuencia del carácter adjetivo y relativo del principio de igualdad es que el canon para valorar si una norma vulnera o no ese principio está siempre circunscrito al caso particular, pues cada sujeto al que se aplica tiene características propias y presumiblemente distintas de los demás. La magnitud y naturaleza de esas diferencias es el primer parámetro para determinar si una distinción normativa está o no justificada. El segundo parámetro es que la hipótesis normativa persiga finalidades constitucionalmente válidas.²⁰

Este ejercicio valorativo, además, debe hacerse con mayor o menor intensidad en función justamente de la magnitud y naturaleza de las diferencias entre los sujetos regulados por la norma en estudio. A este respecto, la SCJN ha señalado que las normas que incidan en derechos fundamentales garantizados constitucionalmente deben ser analizadas con especial intensidad para garantizar el pleno cumplimiento del principio de igualdad y de no discriminación, mientras que las disposiciones encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales

²⁰ Jurisprudencia 2a./J. 42/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, abril de 2010, p. 427; asimismo véase la tesis aislada P. CXXXIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, septiembre de 2000, p. 27.

ARTURO CASTILLO LOZA

de desventaja para ciertos grupos sociales o colectivos tradicionalmente discriminados deben someterse a un escrutinio menos intenso a la luz del principio de igualdad.²¹

Otra de las consecuencias de la naturaleza adjetiva y relativa del principio de igualdad es que establece límites a la producción normativa, pero no postula paridad entre los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real entre ellos, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato. Esta razonabilidad consiste en que las normas deben dar igual tratamiento a supuestos de hecho equivalentes, y trato desigual a supuestos de hecho distintos.²² Esto implica que no toda diferenciación normativa entre sujetos regulados viola la garantía de igualdad. Así, cuando los sujetos comparados no persigan las mismas finalidades, o no se encuentren en las mismas condiciones de hecho o de derecho, la diferenciación normativa no resultará violatoria del principio y la garantía de igualdad.²³

Un ejemplo emblemático de este criterio es que la SCJN ha considerado que las distinciones que hace la LFRT entre concesionarios y permisionarios de radio y televisión, e incluso entre permisionarios privados y permisionarios públicos u oficiales, no son violatorias del principio de igualdad, no obstante todos ellos operan estaciones de radio o televisión para prestar el servicio de radiodifusión. Lo anterior debido a las diferencias en los objetivos que persigue cada uno de ellos (los concesionarios persiguen fines comerciales, mientras que los permisionarios no), y

21 Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, abril de 2008, p. 175; asimismo véase la tesis aislada 1a. CIV/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 183.

22 Tesis Aislada 2a. LXXXII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, junio de 2008, p. 448.

23 Jurisprudencia 2a./J. 42/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI, abril de 2010, p. 427.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

a las distintas situaciones de hecho y de derecho en que se encuentran (los permisionarios oficiales forman parte del Estado, en tanto que los permisionarios privados no. Artículos 13 y 21-A, LFRT).²⁴

En síntesis, una norma puede establecer distinciones y no por ello vulnera el principio de igualdad. Para que esto se cumpla, la distinción debe estar justificada por la magnitud y naturaleza de las diferencias de hecho y derecho que existan entre los sujetos colocados en una hipótesis ordinaria y aquellos previstos en la hipótesis excepcional. Ahora bien, la intensidad con la que se realiza el escrutinio de esas diferencias dependerá justamente de la finalidad que persigue la distinción de la norma: cuando la finalidad sea luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos sociales o colectivos tradicionalmente discriminados, el escrutinio no debe ser intenso.

Como se verá en párrafos subsecuentes, la distinción que hace el RRTME a favor de las radiodifusoras “comunitarias” está justificada, pues estas emisoras no sólo se encuentran en situaciones de hecho muy particulares y distintas a los demás concesionarios y permisionarios, sino que además tienen la finalidad de favorecer a poblaciones marginadas y grupos sociales minoritarios. En esta medida, la distinción se ajusta a las exigencias de referirse a sujetos de derecho que son sustancialmente distintos a los previstos en la hipótesis ordinaria, favorece a grupos sociales que se encuentran tradicional y estructuralmente en desventaja, y además persigue una finalidad respaldada por la CPEUM. Esto, por supuesto, a partir de un escrutinio laxo que, como se explica a continuación, está plenamente justificado.

²⁴ Jurisprudencias P./J. 56/2007 y P./J. 36/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1081, y t. XXVII, junio de 2008, p. 1028, respectivamente.

ARTURO CASTILLO LOZA

No existe una definición normativa del concepto “radiodifusoras comunitarias” además de la prevista en el RRTME. Sin embargo, especialistas y órganos internacionales han definido a este tipo de emisoras de radio y televisión en los siguientes términos:

La AMARC-México considera que

los medios comunitarios son aquellos operados por asociaciones civiles sin fines de lucro, y tienen como objetivo dar un servicio de interés público a las comunidades más vulnerables y empobrecidas del país, para apoyar su desarrollo a través del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información mediante el uso de frecuencias.²⁵

Esta misma organización señala que:

[I]os medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras, serán la promoción del desarrollo social, de los derechos humanos, de la diversidad cultural, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben garantizar el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo.²⁶

25 Arjona, Juan Carlos *et al.*, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias y Delegación de la Unión Europea en México, 2008, p. 276.

26 *Ibidem*, pp. 139 y 140, 162 y 163.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

En este mismo sentido, Alberto Benítez, José Roldán Xopa y Marta Villarreal precisan que

[l]a expresión “radiodifusión comunitaria” es un término que si bien no se encuentra textualmente en la LFRT, identifica al conjunto de estaciones de radiodifusión que funcionan por medio de un permiso otorgado a personas colectivas rurales, indígenas y urbanas. La finalidad de estas estaciones es constituir un medio de comunicación y de apoyo, sin fines de lucro, para la vida comunitaria.²⁷

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) considera que “[u]na radio comunitaria es un medio de comunicación que da voz a los que no la tienen, que sirve como vocero de los marginados y es el corazón de la comunicación y de los procesos democráticos en las sociedades”. Estas emisoras son

... propiedad de una organización sin fines de lucro, constituida por miembros de la comunidad y su programación se basa en el acceso y la participación comunitaria. Ella refleja los intereses y necesidades especiales de los oyentes a los que debe servir.²⁸

De igual forma, Andrés Geertz opina que los medios comunitarios tienen las siguientes características:²⁹

27 Benítez Tiburcio, Alberto *et al.*, *Los efectos de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones en la radiodifusión comunitaria*, México, Documentos de Trabajo, Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006, p. 8.

28 Ondobo Claude, *Manual de la Radio Comunitaria*, UNESCO, 2001, citado por Arjona, Juan Carlos *et al.*, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias-Delegación de la Unión Europea en México, 2008, pp. 137-138.

29 Geertz, Andrés *et al.*, *La práctica inspira*, Quito, ALER-AMARC, 2004, p. 35, citado por Calleja, Aleida y Solís, Beatriz, *ConPermiso: la radio comu-*

ARTURO CASTILLO LOZA

1. Apoyan y promueven cambios sociales necesarios para lograr una sociedad más justa.
2. Representan proyectos de vida ligados a luchas y reivindicaciones de grupos y movimientos diversos.
3. Piden y construyen el acceso a la palabra a todos los grupos y sectores de la población.
4. Toman en cuenta las necesidades prioritarias de las comunidades a las que sirven.
5. Representan y defienden la diversidad cultural de sus entornos.
6. Privilegian la dimensión participativa en sus prácticas comunicacionales e institucionales.
7. No se dejan guiar por el lucro como motor de sus acciones.

La AMARC-México refiere varios ejemplos de “radios comunitarias” que actualmente tienen vigente su permiso para prestar el servicio de radiodifusión en México. Sus características coinciden con las opiniones antes descritas.³⁰

De las descripciones anteriores se podría concluir que las radiodifusoras “comunitarias” se caracterizan esencialmente por lo siguiente:

- Son estaciones de radio o televisión de naturaleza privada que operan al amparo de un permiso y, consecuentemente, no persiguen fines de lucro.

nitaria en México, México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias *et al.*, 2005, p. 35.

³⁰ Calleja, Aleida y Solís, Beatriz, *ConPermiso: la radio comunitaria en México*, *cit.*, nota previa, pp 151-155.

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

- Su finalidad es constituir un medio de comunicación y de apoyo para las comunidades urbanas, campesinas e indígenas más vulnerables y empobrecidas.
- Esta finalidad se logra habilitando el ejercicio del derecho a la información y de la libertad de expresión de esas comunidades.
- Están constituidos por miembros de la comunidad y su programación toma en cuenta las necesidades prioritarias de esa comunidad en particular.

Ahora bien, la propuesta reglamentaria del IFE establece un régimen excepcional a favor de los “medios comunitarios” o de aquellas estaciones de radio o televisión permisionadas, operadas por asociaciones civiles sin fines de lucro, que no cuenten con un techo presupuestal público (permisionarios privados), y que tengan su cobertura principal en una localidad donde se realicen elecciones por usos y costumbres. Debido a esta última característica, se entiende que el régimen de excepción reglamentario recaerá exclusivamente en emisoras que sirven a comunidades indígenas, pues de otra forma no se justificaría la previsión de que su cobertura principal se circunscriba a localidades en las que se lleven a cabo elecciones por usos y costumbres. Esto es porque ese tipo de elecciones constituyen un régimen electoral excepcional previsto por el artículo 2o. de la CPEUM como derecho exclusivo de las comunidades indígenas.

En este punto ya conocemos las características definitorias de las radiodifusoras “comunitarias”. Ahora conviene reparar en una cuestión adicional: para justificar un escrutinio no estricto a la luz del principio de igualdad, la distinción normativa debe estar dirigida a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos sociales o colectivos tradicionalmente discriminados. Los medios “comunitarios” prestan servicio a comunidades

ARTURO CASTILLO LOZA

indígenas y su finalidad primordial es propiciar el desarrollo de éstas por medio de las comunicaciones. Esto significa que si esas comunidades cumplen con la condición de ser tradicionalmente discriminadas o se encuentran en condiciones de desventaja permanentes y estructurales, podría inferirse que cualquier disposición que disminuya las cargas para los medios “comunitarios” tendría la finalidad de luchar contra esas causas estructurales de desigualdad.

La siguiente pregunta entonces sería: ¿las comunidades indígenas en México constituyen grupos sociales o colectivos tradicionalmente discriminados, con desventajas permanentes y estructurales respecto del resto de la sociedad? La respuesta es simple, casi obvia: sí.

Según el Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas 2000-2005, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI):³¹

[d]e los 1719 municipios con al menos 100 indígenas residentes tanto para 2000 como para 2005, 431 reportan Muy Alto rezago social en el 2000, para 2005 el numero se reduce a 410; esta disminución se concentra en el siguiente estrato, Alto Rezago Social, que de 226 municipios en el 2000 pasó a 283 en el 2005; entre los municipios con grado Medio se contaban en el 2000, 535, lo que en el 2005 son 302; movilidad también que se refleja en el siguiente estrato, Bajo Rezago, de 200 municipios en el 2000 se cuentan 598 para 2005. Sin embargo, llaman la atención que los municipios con Muy Bajo Rezago Social, que eran 287 en el 2000, disminuyen a 126 en el 2005.

Es decir, para 2005, más del 40% (693/1,719) de los municipios con población indígena reportaban un índice de rezago social muy alto o alto; poco más del 52%

31 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas 2000-2005*, México, p. 3, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1179&Itemid=54

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

(900/1,719) contaba con un rezago medio o bajo; y el resto, poco más del 8% (126/1,719), registró un índice muy bajo de rezago. El desarrollo social de las comunidades indígenas en México es evidentemente precario.³²

Para ilustrar con mayor claridad las desventajas que sufren las comunidades indígenas respecto del resto de la sociedad mexicana, basta mencionar el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México 2010, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CDI, en el que se indica que

[d]urante el periodo 2000-2009, el monto asignado [del gasto federal] para la atención de la población indígena ha crecido 2.17 veces alcanzando en el año 2009 un monto de 28 mil 127 millones a pesos de 2002 (38,103.3 millones de pesos corrientes). Sin embargo, los recursos asignados aún parecen insuficientes, si se considera que representaron en promedio alrededor de 1.5% del gasto programable total, cuando la población indígena abarca alrededor de 10% de la población total del país.³³

A partir de todo lo expuesto se puede concluir que el régimen excepcional propuesto por el IFE a favor de las radiodifusoras “comunitarias” debe analizarse a la luz de un escrutinio no estricto, pues reduce las cargas para esos medios que, a su vez, buscan facilitar el desarrollo de comunidades o grupos sociales minoritarios, tradicionalmen-

32 El índice mide el porcentaje de población por comunidad indígena que sufre analfabetismo; asiste a la escuela; tiene primaria incompleta; carece de agua entubada, drenaje o energía eléctrica; tiene piso de tierra; no dispone de sanitario exclusivo; habita en poblaciones en condiciones de hacinamiento; y no dispone de televisión, refrigerador y lavadora. Ese porcentaje por comunidad es comparado con el resto de las comunidades indígenas, y ese comparativo arroja el grado de rezago correspondiente.

33 PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Producción Creativa, 2010, p. 17.

ARTURO CASTILLO LOZA

te discriminados y en notoria desventaja frente al resto de la sociedad mexicana.

A la luz de un escrutinio laxo, el régimen reglamentario de excepción se muestra perfectamente justificable. En primer término, las radiodifusoras “comunitarias” se diferencian de las estaciones de radio y canales de televisión concesionados en que aquéllas no persiguen fines comerciales ni de lucro, ya que operan al amparo de un permiso. Por tal razón, no tienen permitido lucrar con la venta o contratación de sus espacios publicitarios. Asimismo, estos medios “comunitarios” no tienen acceso al presupuesto del Estado, como sí lo tienen las permisionarias oficiales o públicas (artículo 21-A, fracción VI, LFRT). En estas condiciones, a diferencia de los permisionarios públicos y concesionarios de estaciones de radio y televisión, los denominados radiodifusores “comunitarios” tienen reducidas posibilidades de financiar sus actividades y funcionamiento.

Los permisionarios de naturaleza privada también comparten estas características que distinguen a los medios “comunitarios” de los demás permisionarios oficiales y concesionarios. Sin embargo, no todo permisionario privado tiene la naturaleza de “comunitario”. La diferencia esencial entre los medios “comunitarios” y todos los demás concesionarios y permisionarios (públicos o privados) de radio y televisión radica en las finalidades que persiguen, en la naturaleza distintivamente minoritaria o marginada de la población a la cual sirven los primeros.

Es cierto que, en términos del artículo 5o. de la LFRT, toda estación que preste el servicio de radiodifusión tiene la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Para tal efecto, sus transmisiones deben procurar afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; evitar

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana, así como fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales. No obstante, los medios “comunitarios” se distinguen en que sus finalidades son más específicas y están encaminadas a promover el desarrollo y los derechos de comunidades con características culturales distintivas, algunas de ellas incluso reconocidas por la propia CPEUM, como es el caso de las comunidades indígenas. Además, las comunidades a las que se dirigen se caracterizan por ser socioeconómicamente vulnerables y marginadas. Y más aún, estos medios están constituidos por miembros de la propia comunidad y su programación está definida por las necesidades de esa comunidad en particular.

En este sentido, los medios “comunitarios” ven restringidas sus posibilidades de financiamiento y, sobre todo y a diferencia del resto de los concesionarios y permisionarios, su razón de ser está definida por la intención de luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para determinados grupos sociales o colectivos tradicionalmente discriminados o marginados. Por ello, es indudable que tanto sus finalidades como condiciones de hecho son notoriamente distintas a las de cualquier otra estación de radio o canal de televisión concesionado o permissionado. De ahí que la previsión de un régimen excepcional a su favor no vulnera el principio de equidad.

No sólo eso, sino que incluso el régimen especial propuesto por el IFE tiene efectos sumamente medidos, pues no exime a los medios “comunitarios” de difundir los tiempos del Estado (en minutos diarios) en materia electoral previstos en la CPEUM. Como mencioné anteriormente, la propuesta del IFE consiste en que esas emisoras no

ARTURO CASTILLO LOZA

transmitan promocionales de los partidos políticos durante tiempo ordinario (no electoral), siempre que su cobertura principal sea en una localidad donde se realicen elecciones por usos y costumbres, y que no coincidan con alguna elección federal o local. Sin embargo, este régimen no tiene ningún efecto sobre la obligación de esas emisoras de transmitir los tiempos del Estado previstos en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g) de la CPEUM. El que solamente deban transmitir promocionales de las autoridades electorales afecta sólo el contenido de los materiales difundidos, no así el tiempo total de transmisión.

Además, este régimen excepcional no perjudica a los partidos políticos porque no sería aplicable durante elecciones federales o locales. Y por lo que respecta al periodo en que sí resulta aplicable, se debe tener en cuenta que las referidas comunidades eligen a sus dirigentes según sus usos y costumbres al amparo de lo dispuesto en el artículo 2o. de la CPEUM, y no en términos del régimen electoral previsto en los artículos 40 y 41 de ese mismo ordenamiento. En este contexto es justificable que los partidos políticos no gocen de tiempos en las emisoras que tienen cobertura en esas comunidades.

3. Conclusiones

La reforma constitucional electoral de 2007 introdujo al sistema jurídico mexicano un nuevo modelo de comunicación político electoral con la intención de que en política y campañas electorales hubiera “menos dinero [y] más sociedad” y que así los partidos políticos pudieran entablar sus batallas electorales en condiciones relativamente controladas y equitativas. No obstante, ni el constituyente permanente ni el legislador ordinario fueron suficientemente cuidadosos en prever algunos supuestos en los que ese modelo no resultaba aplicable. Es el caso de las radiodifus-

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

soras “comunitarias”. El IFE, en cambio, presentó una propuesta razonable y respetuosa del principio de igualdad.

Si la intención del nuevo modelo de comunicación político electoral era que los partidos políticos contaran con un campo de batalla electoral que ofreciera condiciones más equitativas, entonces el modelo tampoco resultaba aplicable a los medios “comunitarios”, ya que éstos prestan servicio a comunidades que eligen a sus dirigentes por el sistema de usos y costumbres, en el que los partidos políticos no suelen participar.

Igualmente si se buscó disminuir la influencia del dinero en las contiendas electorales, entonces no se justifica su aplicación a las radiodifusoras “comunitarias”, pues éstas no tienen recursos económicos o materiales significativos, ni persiguen fines de lucro.

Además, si la intención de la reforma era generar más sociedad, entonces lo más razonable es permitir que las radiodifusoras “comunitarias” gocen de un régimen de excepción que, sin violentar frontalmente a la CPEUM (no dejan de transmitir tiempos del Estado ni interfieren con otras elecciones federales o locales), les permita cumplir libremente con sus finalidades: favorecer el desarrollo de comunidades que se encuentran en condiciones de notoria desigualdad social. Y dado que los procesos comunicativos construyen realidades y propician un sentido de identidad, el servicio que prestan este tipo de medios contribuye a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, así como a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana que, en términos del artículo 2o. de la propia Constitución, tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.

En conclusión, existen razones suficientemente fuertes para justificar la adopción de un régimen especial para las radiodifusoras “comunitarias” en relación con su obliga-

ARTURO CASTILLO LOZA

ción de transmitir tiempos del Estado en materia electoral. Sus particularidades fácticas (económicas y estructurales) establecen diferencias significativas respecto del resto de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; diferencias que sugieren que las razones que motivaron la reforma constitucional electoral de 2007 no les son siquiera aplicables. En particular, el régimen propuesto por el IFE cumple con la condición de respetar los límites al principio de igualdad, genera costos insignificantes y razonables para los beneficiarios directos del modelo de comunicación político-electoral, y además facilita el desempeño y crecimiento de un tipo de radiodifusoras que buscan favorecer a los menos favorecidos, a esos pueblos que irónicamente hemos denominado el sustento originario de la composición pluricultural de nuestra nación.

4. Bibliografía

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ DE CASTILLA, Clara Luz, *Derecho de las telecomunicaciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- ARJONA, Juan Carlos *et al.*, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias y Delegación de la Unión Europea en México, 2008.
- BENÍTEZ TIBURCIO, Alberto *et al.*, *Los efectos de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones en la radiodifusión comunitaria*, México, Documentos de Trabajo, Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006.
- CALLEJA, Aleida y SOLÍS, Beatriz, *ConPermiso: la radio comunitaria en México*, México, Asociación Mundial de Radios Comunitarias *et al.*, 2005.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Índice de Rezago Social de los Pueblos Indígenas*,

LAS RADIODIFUSORAS “COMUNITARIAS” EN MATERIA ELECTORAL

genas 2000-2005, México, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=1179&Itemid=54

FERGUSON, Robert, *Los medios bajo sospecha. Ideología y poder en los medios de comunicación*, trad. de Ofelia Castillo *et al.*, España, Gedisa, 2007.

MORATÓ, Javier del Rey, *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*, España, Tecnos, 2007.

PNUD-CDI, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Producción Creativa, 2010.