

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación en estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., TEL. 52 03 36 49; o a las direcciones de correo: [rtorresr@conapred.org.mx](mailto:rtorresr@conapred.org.mx), [alvarezm@conapred.org.mx](mailto:alvarezm@conapred.org.mx) y [estudios\\_conapred@hotmail.com](mailto:estudios_conapred@hotmail.com)

Producción a cargo de las y los autores, por lo que tanto el contenido como la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por Gerardo Jorge Cadena-Roa, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación  
y Políticas Públicas  
Documento de Trabajo No. E-15-2009**

---

**“LAS RADIOS COMUNITARIAS COMO MECANISMO  
EN CONTRA DE LA DISCRIMINACIÓN”**

**Diciembre de 2009**

© Derechos Reservados 2010  
COLECCIÓN ESTUDIOS 2009  
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante Núm. 14, Col Anzures.  
Del. Miguel Hidalgo.  
CP 11590, México, D.F.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra bajo autorización de la institución y siempre que se cite la fuente completa.

## **Directorio**

Ricardo Antonio Bucio Mújica  
Presidente

Marcela Cuen Garibi  
Directora General Adjunto de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

José Tomas Romero Ruvalcaba  
Encargado de la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Vilma Ramírez Santiago  
Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

Natalia Fernanda González Toledano  
Directora de Coordinación Territorial e Interinstitucional

Jorge Vives Trejo  
Director de Administración y Finanzas

Rita María Bustillos del Pilar  
Directora Jurídica, Planeación y Evaluación

## **Programa de Estudios 2009**

Marcela Cuen Garibi  
Directora General

Elizabeth Rivera Silva  
Directora de Programa

Lillian Valerie Alvarez Melo  
Coordinadora académica

Lillian Valerie Alvarez Melo  
Coordinadora administrativa

Edwing Arturo Solano Sánchez  
Lillian Valerie Alvarez Melo  
Editores de sección

## **Síntesis del documento**

El presente estudio tiene como objetivo analizar la situación de las radios comunitarias en México, resaltando su papel para el reconocimiento de los derechos indígenas y como mecanismo en contra de la discriminación. Con la intención de estudiar las hipótesis contenidas en estas afirmaciones realizamos un estudio de caso con la radio comunitaria Ñomndaá, “La palabra del agua”, ubicada en Costa Chica de Guerrero.

Se realizaron entrevistas en profundidad y semiestructuradas a los fundadores y los operadores de la radio. También se contactó y entrevistó a radioescuchas de dos localidades (en la cabecera municipal y en una comunidad rural cercana). Para el desarrollo de los instrumentos legales y relativos a la recomendación de políticas públicas se trabajó con material documental, legislativo y con las entrevistas realizadas a encargados de organizaciones civiles y organismos gubernamentales.

Pese a que se confirmó que las radios comunitarias tienen una función clave para el combate a la discriminación, sobre todo en las zonas rurales e indígenas, se observó que en México aún no existen políticas públicas orientadas a fortalecer este tipo de proyectos. Por el contrario, las radios comunitarias ven constantemente amenazada su continuidad y existencia por los frecuentes hostigamientos que reciben de las autoridades locales y federales.

## **Síntesis Curricular de los(as) investigadores(as)**

**Jorge Cadena-Roa** es Doctor en Sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison, EUA. Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM, donde también coordina el Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (LAOMS). Es Investigador Nacional Nivel II y profesor de los Posgrados en Ciencias Políticas y Sociales y en Estudios Latinoamericanos.

Entre sus publicaciones recientes destacan: "Derechos ciudadanos y democracia en América Latina," Pp. 283-306 en *La democracia en perspectiva. Consideraciones teóricas y análisis de casos*. Julio Labastida Martín del Campo, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños, coords. México: ISUNAM. 2008; "Evaluación del desempeño de los movimientos sociales." Pp. 265-301 en *Acción colectiva y organizaciones: estudios sobre desempeño asociativo*. Cristina Puga y Matilde Luna, coords. México: IIS-UNAM. 2008; "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy." Pp. 107-143 in *States, Parties, and Social Movements*, edited by J. A. Goldstone. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Oliver, Pamela E., Jorge Cadena-Roa, and Kelley D. Strawn. "Emerging Trends in the Study of Protest and Social Movements." Pp. 213-244 in *Research in Political Sociology. Political Sociology for the 21st Century*, vol. 12, edited by B. A. Dobratz, T. Buzzell, and L. K. Waldner. Greenwich: Elsevier Science, 2003. Su participación se pondera en un 33%.

**Valeria Fernanda Falleti** es licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires y obtuvo un Master en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología por la misma universidad. Es doctora en Ciencias Sociales con orientación en Sociología por la FLACSO sede México y realizó su estancia post doctoral en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. En México se desempeñó como especialista académica en un proyecto INDESOL en el que se investigó la migración indígena a la ciudad y las consecuencias en la discriminación laboral. Actualmente participa de un proyecto en la UNAM en el que se estudian las características y trayectorias de los movimientos sociales en México y es Corresponsable del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales (LAOMS).

Entre sus publicaciones más recientes figuran: "Lo social y lo político. Más allá de la articulación hegemónica". Capítulo en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.) *Política y Sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura*. FLACSO-México, Diciembre 2008; "Dinámicas de reproducción y creación presentes en los movimientos sociales"

artículo en *Revista Polis*, UAM-Iztapalapa, Vol. 5, Nro. 1, primer semestre 2009; México; “Reflexión teórica sobre el proceso sociopolítico y la subpolítica. Un estudio de caso el “Cacerolazo” y las Asambleas Barriales” artículo en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, Año 70, número 2, (abril-junio 2008), México.

Es responsable de algunas conceptualizaciones desarrolladas en el marco teórico, realizó el trabajo de campo y su análisis, y participó de la elaboración del informe final, su participación se pondera en un 33%.

**Juan Cruz Olmeda** es candidato a Doctor por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern, Estados Unidos, en dónde además obtuvo un Master en Ciencia Política. Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y cuenta además con un Master en “Ética, Política y Política Pública” por la Universidad de Essex, Reino Unido. Entre sus publicaciones recientes se encuentran “Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México” (con Prof. Laura Flamand) (2009) en *La situación del México de la post-transición: una perspectiva comparada*. El Colegio de México (aceptado); “La compleja trama de la Bolivia de Evo” (con Dra. Valeria Falletti) (2009) *¿Populismo o nueva izquierda? Una realidad que supera las etiquetas. Los gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales*. Flacso-México; “Populismo, construcción política e instituciones. Algunas reflexiones en torno al fenómeno López Obrador” (2008) en *Política y sociedad en México: entre el desencuentro y la ruptura*. FLACSO-México.

Se ha desempeñado como Investigador en el Área de Política Educativa del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y en el Centro para el Estudio del Desarrollo Institucional (CEDI), ambos en Buenos Aires, Argentina. También ha sido consultor para la implementación de programas de política educativa en el Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, Argentina, y asesor en temáticas de políticas públicas en la Secretaria de Coordinación de Gabinete del Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Es el responsable de la sección de políticas públicas, participó en el trabajo de campo y en la elaboración del informe final, su participación se pondera en un 33 %.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen a la Coordinadora Académica, Valerie Alvarez Melo, y a Arturo Solano Sánchez, editor de sección, por sus sugerencias y lecturas atentas de los informes parciales de este proyecto.

Se agradece también la buena predisposición y colaboración de los fundadores y operadores de la radio comunitaria Ñomndaá, quienes estuvieron compartieron su experiencia con nosotros, en especial a David Valtierra y a Geovanni Valtierra.

A los radioescuchas de radio Ñomndaá que accedieron a compartir sus opiniones acerca de la radio y su papel en la comunidad.

A los miembros de las organizaciones civiles y gubernamentales que nos proporcionaron información sobre las radios comunitarias que resultaron de gran utilidad para la elaboración del presente informe.

A América Avalos por su ayuda en la identificación de eventos académicos sobre las radios comunitarias.

Al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación por su apoyo al desarrollo de este proyecto.

## Índice

Lista de Acrónimos y siglas.....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1.....	7
MARCO TEÓRICO.....	7
1.1 Las radios comunitarias y la teoría de la democracia.....	7
1.2 Las radios comunitarias desde las teorías de los movimientos sociales.....	13
1.3 Las radios comunitarias y la capacidad de nombrar la realidad.....	17
1.4 Los repertorios de acción colectiva .....	19
1.5 La dinámica inclusión-exclusión y la Discriminación .....	25
1.6 El reconocimiento de los pueblos indígenas .....	31
1.7 Empoderamiento y agencia.....	33
Capítulo 2.....	36
LAS RADIOS COMUNITARIAS .....	36
2.1. La radio comercial y la no comercial .....	36
2.2. La radio comercial comparada con las radios comunitarias.....	39
2.3. Las radios indigenistas y universitarias .....	47
2.4. Antecedentes de las radios comunitarias en México.....	50
2.4.1. Los radios no comerciales.....	50
2.4.2. La radio Indigenista.....	51
2.4.3. La radio universitaria .....	53
2.4.4. La radio pirata .....	55
2.5 Las radios comunitarias en México .....	56
2.5.1 El avance de las radios comunitarias en México.....	60
2.6. Las radios comunitarias en América Latina.....	65
2.7 Las radios y su relación con los derechos indígenas .....	66
2.8. Situación actual de las radios comunitarias en América Latina.....	70
Capítulo 3.....	73
LA RADIO COMUNITARIA ÑOMNDAÁ, LA PALABRA DEL AGUA .....	73

3.1. Descripción metodológica .....	73
3.1.1 El municipio de Xochistlahuaca.....	76
3.1.2. Breve historia de Radio Ñomndaá, “La Palabra del Agua” .....	77
3.2 Análisis del caso estudiado .....	79
3.2.1. Definición de discriminación y cuestiones a rastrear en las entrevistas.....	79
3.2.2. En el orden simbólico jurídico.....	81
3.2.3. En las prácticas de la vida cotidiana .....	87
3.3 La radio como instrumento para el combate a la discriminación.....	88
3.3.1. Transmitir en amuzgo.....	89
3.3.2 La radio ofrece un servicio a la comunidad con consecuencias activas.....	92
3.3.3 La radio comunitaria y la reivindicación de los derechos indígenas.....	95
3.4. Construcción de procesos de empoderamiento .....	98
3.4.1 En las mujeres indígenas de la comunidad.....	99
3.4.2 En el colectivo de la radio comunitaria .....	101
Capítulo 4.....	104
Recomendaciones de política pública .....	104
4.1 Las políticas públicas: algunas definiciones.....	104
4.2 Tipos de políticas: categorías para su diferenciación.....	107
4.3 Las políticas públicas como instrumento para garantizar el pleno ejercicio de los derechos .....	109
4.4 Políticas públicas, pueblos indígenas y libertad de expresión.....	112
4.4.1 Antecedentes normativos y políticas para fortalecer la radiodifusión comunitaria en México.....	112
4.5 Entre la ley y la realidad. ....	117
4.5.1 Un diagnóstico de la problemática de las radios comunitarias en México.....	117
4.6 Iniciativas de reforma desarrolladas por los propios actores.....	122
4.7 Recomendaciones para una política pública integral que asegure el desarrollo de la radiodifusión comunitaria en México .....	124
4.7.1 Resumen del Problema (en base al diagnóstico antes expuesto):.....	124
4.7.2 Objetivo general: .....	124
4.7.3 Objetivos específicos: .....	125

4.7.4 Metas .....	125
4.7.5 Prioridades .....	126
4.7.6 Estrategias .....	127
4.7.7 Evaluación.....	129
5. Conclusiones.....	131
Glosario.....	135
Entrevistas realizadas .....	139
Referencias bibliográficas .....	140
ANEXO.....	145

## Lista de Acrónimos y siglas

AFI	Agencia Federal de Investigaciones
AMARC	Asociación Mundial de Radios Comunitarias
AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información
CADHP	Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDFRC	Consejo para la Defensa y Fortalecimiento de la Radiodifusión Comunitaria
CENCOS	Centro Nacional de Comunicación Social
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNCI	Congreso Nacional de Comunicación Indígena
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
IMDEC	Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario
IMER	Instituto Mexicano de la Radio
INI	Instituto Nacional Indigenista
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
IWGIA	Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos indígenas
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
LFRT	Ley Federal de Radio y Televisión
Movimiento LGBT	Movimiento Lésbico, Gay, Bisexual y Transexual
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización del Movimiento Social
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PUMC	Programa Universitario México Nación Multicultural
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SERVINDI	Servicios en Comunicación Intercultural
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **Introducción -**

El presente trabajo consta de cinco capítulos. En el primero se expone el marco teórico que orienta la investigación, se realizan algunas consideraciones sobre la discriminación en general y se identifica la relevancia del derecho a la voz en una democracia, el cual tiene una importancia evidente para analizar el tema de las radios comunitarias. Las radios comunitarias tienen un papel muy importante en la difusión de información contra la discriminación. El derecho a la voz permite presentar y recrear la identidad, los agravios y las demandas de los más diversos grupos sociales, cuestiones clave para que los grupos indígenas, históricamente marginados, sean incorporados al goce pleno de los derechos ciudadanos, individuales y colectivos, y que, con ello, la democracia mexicana se consolide, amplíe y profundice.

A continuación se presentan algunas ideas provenientes de la sociología de la acción colectiva que nos parecen útiles para el estudio de radios comunitarias. Particularmente, se destacan los conceptos de repertorio de la acción colectiva y el acceso a los medios de comunicación. Luego, con el objetivo de arribar a una definición de discriminación, se alude a la dinámica inclusión-exclusión dado que la discriminación es un acto cognitivo y valorativo de orden social y que por lo tanto debe ser pensado en el marco de dicha dinámica.

La dinámica de la inclusión-exclusión es inherente a toda dinámica social. Los grupos excluidos y vulnerados son los que padecen situaciones de discriminación, la cual se relaciona con la estigmatización de ciertos grupos sociales como, por ejemplo, las personas indígenas.

En este mismo capítulo atendemos también a conceptos clave para entender la contracara de la discriminación como son los de empoderamiento y agencia. Para que las radios comunitarias se vuelvan un mecanismo en contra de la discriminación es fundamental que el grupo social en cuestión y sus integrantes logren un nivel mínimo

de empoderamiento que los posiciona como sujetos activos y reflexivos frente a la situación adversa que les toca vivir.

En el segundo capítulo, con la intención de arribar a una definición de radios comunitarias, se establecen similitudes y diferencias con otras radios sociales no comunitarias (como las radios universitarias, radios indigenistas y radios piratas). Específicamente, se analizan las diferencias organizativas, de concepción y en valores de las radios comunitarias respecto de las comerciales. A continuación se aborda la historia de las radios comunitarias en México y se presenta una breve referencia histórica a la situación de las radios en América Latina, y los avances recientes en materia de radiodifusión comunitaria en algunos países.

En el tercer capítulo se realiza el análisis de la radio comunitaria Ñomndaá que transmite en municipio de Xochistlahuaca, en la Costa Chica de Guerrero. Con base en datos recabados en la investigación de campo sobre los integrantes de la radio y sus radioescuchas, se observa por qué y en qué sentido la radio como parte de un proyecto comunitario y político tiene una gran potencialidad para revertir la situación de discriminación que agravia a numerosos grupos indígenas.

El capítulo cuarto está dedicado a presentar una serie de propuestas de política pública para promover el desarrollo de la radiodifusión comunitaria en México. En primer lugar se exponen algunos conceptos teóricos derivados de la literatura en políticas públicas que permiten identificar los fundamentos de las recomendaciones. A continuación se presenta el marco legal vigente en el que se funda el ejercicio del derecho a la libre expresión y los vacíos normativos que impiden que dicho ejercicio sea plenamente garantizado. Como derivación directa de dicho punto se establece un diagnóstico general de la situación de las radios comunitarias en México, con el objeto de destacar las facetas más importantes del problema del que una política integral para el sector debe dar cuenta. A continuación se presentan una serie de recomendaciones, fijando los objetivos generales y específicos, las prioridades de dicha política, una serie de metas a ser evaluadas, la definición de diversas estrategias para su concreción y un conjunto de mecanismos de evaluación. En el último capítulo se presentan una serie de conclusiones.

# Capítulo 1.

## MARCO TEÓRICO

### 1.1 Las radios comunitarias y la teoría de la democracia

Democracia significa gobierno del pueblo. Esta sencilla formulación contiene varios supuestos y valores fundamentales. El primero de ellos implica que todas las personas que forman parte del pueblo, del *demos*, son consideradas e iguales. No se trata de que cada ciudadano y ciudadana sea igual a los demás en cualquiera o en todos los aspectos, sino que sean iguales ante la ley. Evidentemente, no se trata una igualdad de hecho, no pasa de ser una tontería, sino más bien se trata de una igualdad de derecho, es decir, una igualdad normativa que equipara a las personas independientemente de las desigualdades que existen en todos los demás aspectos. A esta igualdad se le llama *isonomía*.

El segundo supuesto consiste en la igualdad de todos los y las ciudadanos (as) a participar en los asuntos públicos tanto como elector(a) y como candidato(a) elegible a ocupar cargos públicos. A esta igualdad política se le llama *isegoría*. El principio normativo fundamental de la democracia es, entonces, la igualdad de los miembros del *demos*, de los ciudadanos.

El asunto crucial de la democracia se convierte entonces en quiénes son ciudadanos y ciudadanas, es decir, quienes son considerados iguales ante la ley y portadores de derechos políticos, y quienes no lo son y carecen de ellos. Se trata de ver quiénes son los iguales y quiénes los desiguales en derechos. En la cuna de la democracia, en la Atenas de los siglos V y IV antes de nuestra era, los ciudadanos eran los varones, mayores de edad, nacidos en Atenas de ascendencia ateniense, que no habían sido condenados por delitos graves. No gozaban de derechos ciudadanos las mujeres, los extranjeros, los menores de edad, ni los esclavos. La base de la democracia ateniense era muy estrecha y la mayoría de la población no era igual ante la ley ni contaba con

derechos políticos. No obstante, el principio de *isonomía* fue verdaderamente revolucionario en la época al grado de que los atenienses se ganaron la enemistad de sus vecinos que estaban regidos por gobiernos teocráticos, aristocráticos o despóticos. Toda vez que la isonomía planteaba la igualdad de condiciones y posibilidades de participación y acceso a los órganos de gobierno de todos los ciudadanos, independientemente de privilegios heredados y de la fortuna, entraba en colisión directa con esas formas de gobierno.

La igualdad de los ciudadanos implica su distinción con respecto a quienes no lo son y que, en consecuencia, carecen de derechos ciudadanos. La igualdad de los miembros del *demos* convivió desde el origen de la democracia al lado de la desigualdad, la discriminación, la exclusión y la esclavitud de quienes no eran considerados sus miembros.

La democracia descansa en supuestos igualitarios muy fuertes que hacen que esta forma de gobierno sea inestable. No en balde durante siglos prácticamente desapareció del mundo como forma de gobierno. En algunos casos se conservó la *isonomía*, pero se perdió la *isegoría*, como en las repúblicas romanas, por ejemplo.

Hasta el Renacimiento y gracias a la creciente diferenciación de los sistemas social, económico y político, es decir, a la emancipación del poder político frente al poder religioso, la emancipación del poder económico frente al poder político, y la formación de una sociedad civil, se registró una paulatina recuperación del ideal democrático. Pero ese proceso de modernización, que implicó la transformación de súbditos y súbditas en ciudadanos y ciudadanas, se consiguió mediante lo que ahora se llama movimientos sociales y lo que desde entonces se llamaban revueltas, alzamientos y revoluciones. Entre las más notables y de mayor influencia histórica para la reivindicación de derechos y su reconocimiento por parte de los gobernantes contarse la Gloriosa Revolución Inglesa de 1688, la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de 1776, y la Revolución Francesa de 1789.

Cada una de ellas proclamó un conjunto de *derechos inalienables* que fueron llevados a los documentos fundamentales, las constituciones de los estados que habrían de ser construidos, y que obligaban a los gobiernos sucesivos no sólo a reconocerlos, sino también a garantizarlos la práctica. Desde entonces la *isonomía* dejó de ser solamente igualdad jurídica y adquirió el carácter de igualdad en derechos. A su vez, la *isegoría* dejó de referirse solamente a la participación política e incluyó los procesos de legitimación de los gobiernos a través del consenso de los ciudadanos.<sup>1</sup>

El desarrollo de los ideales igualitarios de la democracia, entendida como igualdad en derechos, se ha traducido en la igualdad de oportunidades y de trato para la ciudadanía. A ello han contribuido también diversos documentos y tratados internacionales impulsados por estados democráticos mediante diversas organizaciones internacionales. Entre ellas destaca la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* de la Organización de las Naciones Unidas, de 1948.

Un aspecto fundamental de la *isegoría*, la igualdad de palabra, ha sido rescatado por las teorías de la democracia fundadas en la acción comunicativa y en la sociedad civil y que parten de la distinción de esferas entre la política, la sociedad civil y la economía. Habermas es el autor clave a este respecto.<sup>2</sup> Para él la sociedad civil es el lugar del pluralismo y la formación de corrientes que confluyen en la opinión pública y que presionan a las instituciones gubernamentales y económicas para que funcionen de acuerdo con orientaciones socialmente definidas.

Al lugar donde se forma la opinión pública la llama *esfera pública*. La esfera pública no significa participación directa en el ejercicio del poder, sino una actividad de vigilancia, acotamiento y crítica de la sociedad hacia quienes detentan el poder. Se trata entonces de una actividad autónoma y autolimitada, que por consiguiente reproduce y mantiene

---

<sup>1</sup> Salazar Carrión, Luis, *Democracia y discriminación*, México, CONAPRED, 2005., pág. 24

<sup>2</sup> Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984 [1981], pp. 465, 457.

la separación entre lo público y lo político.<sup>3</sup> En la esfera pública se forma la opinión pública que representa la voz de la sociedad civil.<sup>4</sup>

En la esfera pública se moldean, reinterpretan y redefinen las normas y preferencias acerca de lo que está bien y lo que debe ser con respecto al funcionamiento de la sociedad y la prevalencia de los principios normativos que la inspiran. La sociedad civil está compuesta por asociaciones, organizaciones y movimientos (distintos del estado y del mercado) y que expresan sus necesidades, intereses, apetencias y preferencias en la esfera pública.<sup>5</sup>

La esfera pública constituye el espacio para la formación de opiniones y el establecimiento de una agenda de prioridades fuera del estado y del mercado.<sup>6</sup> En ella se forma la opinión pública mediante la cual se transmiten a los otros sistemas las preferencias de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la libertad de expresión y el ejercicio de la voz permiten expresar agravios, definir problemas y comunicarlos a las y los tomadores (as) de decisiones para influir en la agenda y en las políticas públicas. La función de la esfera pública no es resolver problemas, sino identificarlos y colocarlos en la agenda de las y los tomadores (as) de decisiones.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva no cabe duda de que el ejercicio de la voz es de la mayor importancia en una democracia digna de ese nombre. En una democracia todas las voces deben tener la misma posibilidad de ser expresadas y escuchadas, de ser tomadas en cuenta, para lo que se requiere que existan canales de comunicación libres

---

<sup>3</sup> Fraser, Nancy, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy," en Cahoun, Craig (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Boston, The MIT Press, 1992, pp. 109-142.

<sup>4</sup> Fernández Santillán, José F., "Democratización, modernidad y sociedad civil," en Cadena-Roa, Jorge (ed.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, UNAM, 2004, pp. 21-37.

<sup>5</sup> Cohen, Jean L., and Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press, 1992. Olvera Rivera, Alberto, "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil," en Cadena-Roa, Jorge (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, 2004, pp. 23-47.

<sup>6</sup> Warren, Mark E., *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>7</sup> La manera para reforzar el poder comunicativo de la esfera pública es facilitar a los individuos el acceso a la información sobre asuntos públicos. En este sentido las demandas de transparencia y rendición de cuentas son indispensables para procesos comunicativos y la formación de opinión pública documentada y fundada, y para una democracia deliberativa.

y abiertos para todos los que tengan algo que decir acerca de cualquier asunto público.<sup>8</sup>

Cuando la libertad de expresión y el derecho a la voz son limitados, por el motivo que sea, a grupos específicos no podemos afirmar que esas personas sean ciudadanos de pleno derecho. Para decirlo con las palabras de Warren, "sólo cuando los arreglos de poder permiten y protegen al mismo tiempo que los argumentos, la persuasión y la inclusividad se hagan presentes, la política puede ser guiada por la fuerza de la palabra en lugar de por otro tipo de fuerzas".<sup>9</sup> La democracia implica entonces no sólo, y ni siquiera quizás de manera principal, el derecho a votar, sino el derecho a la voz, el derecho a expresar las preferencias propias y a argumentarlas ante los otros de manera que sean debidamente conocidas, respetadas e incorporadas como parte de la pluralidad social.

El ejercicio de la voz requiere que los ciudadanos y ciudadanas puedan expresarse libremente y sin restricciones, que los individuos y los grupos puedan expresarse con toda libertad. Los juicios individuales y las posiciones de las organizaciones no inciden realmente en los asuntos públicos a menos que se transformen en razonamientos expresados abiertamente y sean contrastados mediante de liberación frente a otros razonamientos complementarios o antagónicos.<sup>10</sup>

El ejercicio de la voz requiere de la protección legal y constitucional de las libertades básicas de todos los miembros del *demos*, particularmente de la libertad de expresión, so pena de que la esfera pública no pueda cumplir con su función. Corresponde a la sociedad civil sostener una esfera pública democrática; al estado le corresponde solamente garantizar que la expresión de la voz sea autónoma, libre e irrestricta.

---

<sup>8</sup> La transición a la democracia puede considerarse también desde esa perspectiva. La democracia no quedaría así reducida al ejercicio del voto, sino consideraría también el ejercicio de la voz. La superación del autoritarismo implicaría que las cosas que antes eran acalladas se escuchen ahora; que las que antes eran ignoradas sean tomadas en cuenta; que las que ahogadas por el clientelismo, el corporativismo y la corrupción se liberen de esos amarres.

<sup>9</sup> Warren, Mark E., *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>10</sup> Fernández Santillán, José F., "Democratización, modernidad y sociedad civil," en Cadena-Roa, Jorge (ed.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, UNAM, 2004, pp. 21-37.

De la formación de la opinión pública en los espacios y modos descritos y el carácter autolimitado de la sociedad civil, se sigue que una teoría de la democracia centrada en la expresión periódica del voto es incompleta y parcial en comparación con una teoría de la democracia centrada en el diálogo, en la deliberación, en la no discriminación, en la formación de consensos y la creación de legitimidad.

La teoría de la democracia centrada en el voto considera que las preferencias y los intereses son fijos y que el electorado se limita a escoger entre opciones. Una concepción de la democracia centrada en la comunicación lleva a un enfoque específico para el estudio de la democracia que es la democracia deliberativa.<sup>11</sup> Ese enfoque permite ver que los intereses y las preferencias se forman a través de intercambios comunicacionales. La primera teoría otorga enorme importancia a la formación de mayorías simples, relativas o calificadas; la segunda centra su atención en los argumentos que unos individuos y grupos presentan a los otros tratando de convencerlos de que su propuesta es racionalmente superior a las demás. La fuerza de la persuasión es distinta de la fuerza de la coerción y del dinero.

Desde la perspectiva de la democracia deliberativa, lo que importa es la manera cómo mediante una discusión abierta e informada se forman las preferencias, se definen los intereses, se preservan condiciones de igualdad, se produce una justificación razonable para la decisión mayoritaria.<sup>12</sup> En la medida en que la opinión pública logra influir en los tomadores de decisiones se produce una legitimidad que el mero ejercicio del voto y la competencia interpartidaria no logran producir.

---

<sup>11</sup> Castaños, Fernando, and Caso, Álvaro, "La deliberación: condición y horizonte de la democracia," en Castaños, Fernando, Labastida Martín del Campo, Julio and López Leyva, Miguel Armando (ed.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, México, UNAM, 2007, pp. 179-199.

<sup>12</sup> Desde la perspectiva de una democracia deliberativa, el interés se desplaza "de lo que sucede en la casillas de votación a lo que acontece en la interacción discursiva de la sociedad civil. Mientras del siglo XIX y principios del 20 la democratización atendió preferentemente la expansión del voto para incluir a todos, ahora a la democratización le interesa la expansión de la esfera pública para dar la palabra a todos." Chambers, Simone, *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, Cornell University Press, 1996., pág. 99.

La transición a la democracia en México fue impulsada por movimientos que exigían que el voto fuera libre, limpio e imparcial. Sin embargo, el establecimiento de autoridades electorales autónomas del gobierno ha revelado que la democratización ha sido insuficiente, toda vez que otros derechos fundamentales siguen siendo violados sistemática e impunemente y que amplias franjas de la población sufren de discriminación, que algunas necesidades apremiantes siguen sin ser atendidas con la urgencia que sería deseable.

## **1.2 Las radios comunitarias desde las teorías de los movimientos sociales**

Son dos las características que separan a los movimientos sociales de otras formas de acción política. La primera es que los movimientos sociales son colectividades que actúan con cierta continuidad para promover o resistir un cambio en la sociedad o grupo del que forman parte.<sup>13</sup> El cambio que promueven o resisten puede ser evaluado desde una perspectiva normativa y por consiguiente despertar grandes pasiones a favor y en contra.

La segunda característica es que sus miembros carecen de acceso regular a la toma de decisiones por lo que sus acciones transcurren al margen y en ocasiones en abierto desafío a las instituciones establecidas.<sup>14</sup> De ahí que también se llame política no-institucional (o política contenciosa) a las actividades de los movimientos sociales en las que una de las partes es una autoridad política. Con esto distinguimos el sector de la política no-institucional del sector de la política institucional, la que desarrollan los partidos políticos y los grupos de presión. Por supuesto que hay relaciones estrechas entre la política institucional y la no-institucional, incluso sus combinaciones son múltiples y cambiantes.

---

<sup>13</sup> Turner, Ralph H., and Killian, Lewis M., *Collective Behavior*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1987., pág. 223.

<sup>14</sup> Tarrow, Sidney, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley, 1978.

Los movimientos sociales contemporáneos son clara muestra de la pluralidad social que, no sin dificultades y riesgos, reclaman para sí derechos de los que ya goza una parte de la población y reivindican el reconocimiento de nuevos derechos, entre los que se encuentran demandas de reconocimiento e inclusión. El sector de la política institucional y el de la política contenciosa en condiciones democráticas cuentan con una diversidad de formas y canales de comunicación que, en conjunto, forman parte de los mecanismos de participación y representación social y política orientadas a influir la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Junto con la noción de movimiento social hay que considerar la de organización del movimiento social (OMS). Lofland define a esta última como “asociaciones de personas que hacen demandas idealistas y moralistas acerca de la manera como debiera estar organizada la vida humana personal o de grupo y que, *en el momento de hacer la demanda*, son marginales o están excluidas de la corriente principal (mainstream) de la sociedad”.<sup>15</sup> Es decir, son asociaciones que plantean demandas que inicialmente divergen de las construcciones sociales dominantes acerca de lo que es realista, razonable, o moral. Cuando esas asociaciones tienen éxito, consiguen que lo que eran demandas divergentes sean incorporadas a la corriente principal y sean compartidas, o al menos coexistan al lado de las visiones o concepciones aceptadas por la sociedad, es decir, ya no como conductas desafiantes o desviadas, sino como parte de las conductas corrientes y generalmente aceptadas.

La característica principal de las Organizaciones de Movimientos Sociales (OMS) es que hacen afirmaciones o sostienen posiciones acerca de la realidad que inicialmente son definidas como impropias, implausibles, inmorales, falsas, amenazantes, corruptas, sediciosas, traicioneras, blasfemas, degeneradas, despreciables o, de alguna manera, no respetables ni que ameriten una consideración seria. En consecuencia, quienes hacen esas afirmaciones o sostienen esas posiciones divergentes con respecto a la realidad son tratados como desafiantes y subversivos de la corriente dominante, y por consiguiente ignoradas, reprimidas, tratadas de manera terapéutica como si fueran una

---

<sup>15</sup> Lofland, John, *Social Movements Organizations. Guide to Research on Insurgent Realities*, New York, Aldine de Gruyter, 1996, pp. 421., pág. 3-4.

desviación o una enfermedad, y mantenidas en condiciones de exclusión, marginación, aislamiento, discriminación y represión.<sup>16</sup>

El estudio de los movimientos sociales y las OMS abren una ventana para la comprensión de acciones colectivas a favor de la no discriminación, la inclusión, y la igualdad que vaya más allá del plano jurídico y formal de manera que se traduzca en una igualdad efectiva de oportunidades.

Como apuntamos arriba, existen relaciones importantes entre el sector de la política institucional y el sector de la política contenciosa.<sup>17</sup> En cada uno de estos sectores se realizan acciones que promueven el cambio social o que buscan mantener las cosas como están actualmente. Las acciones de uno están orientadas deliberadamente a influir y a vencer la resistencia al cambio o los impulsos al cambio, según sea el caso. Como consecuencia, continuamente se observan estrategias adaptativas y procesos de aprendizaje que producen cambios no sólo en la relación entre ambos sectores sino dentro de cada uno de ellos.

En la medida en que esos cambios son resultado de interacciones sostenidas, podemos considerarlos como procesos de *coevolución*.<sup>18</sup> Como corolario, podemos sostener que la política institucional y la política contenciosa son extremos de un continuo interdependiente, no polos inconexos e incomunicados.<sup>19</sup>

Los cambios en uno de los sectores de la política, institucional o contenciosa, afectan al otro. Una de las consecuencias de la política contenciosa es la democratización de la política institucional en la medida en que es necesario que las personas que buscan la

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Entendemos por política contenciosa al conjunto de organizaciones y movimientos sociales que presentan demandas por la vía no institucional, es decir, mediante desafíos que producen incertidumbre en sus oponentes, mediante el uso de diversos repertorios de protesta simbólica o material. Se le llama también política no institucional, política o política no rutinaria para distinguirlo de la política institucional o rutinaria.

<sup>18</sup> Oliver, Pamela E., and Myers, Daniel J., "The Coevolution of Social Movements," *Mobilization*, núm. 8, 2003, pp. 1-26.

<sup>19</sup> Goldstone, Jack, "Social Movements or Revolutions? On the Evolution and Outcomes of Collective Action," en Giugni, Marco G., McAdam, Doug and Tilly, Charles (ed.), *From Contention to Democracy*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 1998, pp. 125-145.

democratización venzan la resistencia de quienes se oponen a ella. Una vez que se logran avances democráticos, de inclusión o de no discriminación, éstos transforman la contención social.<sup>20</sup> Si se piensa en los movimientos sociales como política por otros medios, los medios que se usan cuando los canales rutinarios legales y electorales no producen los efectos deseados por los grupos agraviados o discriminados,<sup>21</sup> entonces el sector de la política contenciosa cambia una vez que los canales electorales, legales e institucionales se abren y empiezan a ser más incluyentes, representativos y efectivos.

En la transición mexicana a la democracia un amplio y diversificado conjunto de movimientos sociales demandaron respeto a las reglas de la política institucional por vías no institucionales.<sup>22</sup> Estos movimientos exigieron el respeto a los derechos civiles y políticos amparados por la Constitución, y con ello impulsaron el proceso de democratización en el país. En la medida en que obtenían avances en esa dirección se transformó también el sector de la política contenciosa.

El recurso de la política no institucional es más frecuente cuando las demandas sociales no se pueden canalizar por la vía institucional o representativa, como sería el caso de los partidos políticos, los grupos de interés y los grupos de presión, por ejemplo. En contrapartida, cuando las vías institucionales se abren a la voz y a la participación de los grupos que presentan visiones divergentes de la corriente principal, entonces los costos y los riesgos asociados a la política contenciosa dejan de ser justificables y las demandas empiezan a canalizarse a través de la política institucional.

---

<sup>20</sup> McAdam, Doug, Tarrow, Sidney, and Tilly, Charles, *Dynamics of Contention*, New York, Cambridge University Press, 2001.

<sup>21</sup> McAdam, Doug, McCarthy, John D., and Zald, Mayer N., "Social Movements," en Smelser, Neil (ed.), *Handbook of Sociology*, Beverly Hills, CA, Sage, 1988, pp. 695-737.

<sup>22</sup> Cadena-Roa, Jorge, "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy," en Goldstone, Jack A. (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 107-143.

### 1.3 Las radios comunitarias y la capacidad de nombrar la realidad.

Se ha presentado hasta aquí la distinción analítica entre los sectores de la política institucional, la política contenciosa y sus relaciones recíprocas, así como la distinción entre movimientos sociales y organizaciones de los movimientos sociales. Se pasará ahora a analizar otro conjunto de factores relevantes. Desde el punto de vista de la construcción social de la realidad, la capacidad que tienen diversas personas y grupos de poder nombrar la realidad es extraordinariamente importante. Desde la perspectiva de los *marcos de análisis de la acción colectiva*,<sup>23</sup> destaca la consideración de los procesos de diagnóstico, atribución de causas, identificación de beneficiarios(as) y de las prescripciones para la acción remedial. Cada una de estas operaciones tiene resultados abiertos, es decir, cada una de ellas puede derivar en diagnósticos discrepantes, causas distintas, responsables varios y en la recomendación de cursos de acción remedial, no sólo divergentes, sino encontrados.

Para decirlo con Melucci,<sup>24</sup> "la acción colectiva está actualmente muy relacionada con las formas en que nombramos al mundo. Los actores que determinan el lenguaje utilizado para nombrar la realidad eligen los códigos que la organizan; este es el aspecto característico del poder y el conflicto en una sociedad en la que la información está convirtiéndose en un recurso básico de la vida social." La acción colectiva busca redefinir la identidad de los grupos movilizados, de sus oponentes, de sus aliados, y para ello continuamente está inventando nuevos términos para definir la realidad y las relaciones sociales vigentes. Los movimientos sociales desarrollan una actividad creativa consistente, entre otras cosas, en el ejercicio de una facultad de nombrar y, con ello, de crear o de redefinir la realidad, como se prefiera, para sobre esa base actuar sobre ella e invitar a otros a que actúen con esa misma orientación.

---

<sup>23</sup> Snow, David A., and Benford, Robert, "Master Frames and Cycles of Protest," en Morris, Aldon D. and Mueller, Carol McClurg (ed.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 133-155, Snow, David A., Rochford Jr., E. Burke, Worden, Steven K., and Benford, Robert D., "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, núm. 51, 1986, pp. 464-481.

<sup>24</sup> Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999., pág. 17.

Hay actores(as) bien posicionados(as) en la jerarquía social y política que ya tienen nombrado y organizado el mundo de manera que les resulta conveniente y favorable. En cambio, los grupos que se encuentran en una condición desventajosa dentro de esa jerarquía social tienen como primer reto nombrar a la realidad de una manera que ponga a la vista las injusticias que les agravian y que violan el orden normativo y cultural vigente. Por ejemplo, un orden democrático es incompatible con violación a los derechos humanos o limitaciones a la libertad de expresión o de asociación. Incompatible significa que no conviven juntos armónicamente, sino que se combaten mutuamente hasta que uno de ellos prevalece sobre el otro, y desaparece la democracia o desaparece la violación de derechos y libertades ciudadanas. Lo menos que puede decirse es que, una democracia que no respeta la libertad de expresión de grupos sociales particulares está incompleta y descansa sobre bases estrechas. Todos los grupos tienen derecho a la voz, que les permita abrir procesos autoreflexivos y presentarse a la comunidad más amplia.

Esta actividad de nombrar la realidad no es una actividad unilateral, no basta con ponerles nombre a las cosas para que funcionen o cambien de una manera determinada; es necesario que la definición implicada sea aceptada socialmente, es decir, que sea compartida. La actividad de nombrar y definir, o renombrar y redefinir, es dialogal y por consiguiente relacional, y forma parte importante de los conflictos vigentes y las luchas por el poder.

Nombrar o redefinir la realidad para transformarla no sólo requiere que la palabra sea dicha. Es imprescindible que esa palabra sea escuchada y, *aún más*, que pueda ser respondida. Se trata de que haya intercambios dialogales que no sólo marquen las diferencias entre los interlocutores e interlocutoras involucrados, sino que busquen también concordancias y acuerdos de orden normativo y práctico. En este sentido, las radios comunitarias pueden jugar un papel muy importante para que la palabra no solamente sea dicha y escuchada en un marco comunitario restringido, sino para que

sea escuchada más allá de sus confines y que, a su vez, pueda ser comprendida (entendida) y comprendida (incorporada) en un diálogo más abierto e incluyente.

El ejercicio de la voz a través de las radios comunitarias implica el ejercicio de una decisión de renombrar o redefinir al mundo para hacerlo más habitable y humano para los grupos que se encuentran en una posición desventajosa, para quienes durante siglos han sufrido discriminación, exclusión y explotación. El ejercicio de la voz no implica que las cosas vayan a cambiar sin encontrar resistencia alguna, pero sí es una condición imprescindible en una democracia. Quienes se resisten al cambio igualmente tendrían que dar justificaciones y argumentos razonables para que las cosas continúen como están.

La democracia, y la presunción de que el régimen democrático enterró al autoritarismo en México, animan y hacen imposible de contener, demandas por voz y autoreflexión. Lo mismo que la expectativa de encontrar respuestas razonables a lo dicho. A esto se suma la facilidad de hacerse de la tecnología y los conocimientos para operarla. En conjunto, todas estas condiciones favorecen la instalación de radios comunitarias. Desde una perspectiva normativa (del espíritu de la democracia, de la norma fundamental y de la vigencia de derechos ciudadanos) es injustificable e insostenible la intolerancia a la operación de las radios comunitarias.

#### **1.4 Los repertorios de acción colectiva**

La multiplicación de radios comunitarias puede entenderse como la creación de un nuevo repertorio de acción colectiva. Con ello hacemos referencia a las actividades concretas que los movimientos sociales desarrollan para alcanzar sus fines.<sup>25</sup> Entre los repertorios más conocidos, socorridos y que vemos en distintas latitudes estarían las marchas y los plantones. Algunos de estos, fueron en su momento extraordinariamente amenazantes, pero con el paso del tiempo han sido institucionalizados y perdido su capacidad de introducir incertidumbre, como es el caso también de la huelga.

---

<sup>25</sup> Tarrow, Sidney, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994. McAdam, Doug, "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency," *American Sociological Review*, núm. 48, 1983, pp. 735-754.

La política contenciosa y su potencialidad para provocar consecuencias deseables depende de la capacidad que tienen los grupos organizados para usarlos y crear nuevos repertorios cuando los anteriores han sido institucionalizados y perdido efectividad.<sup>26</sup>

Los esfuerzos por comunicar las ideas y demandas propias por parte de los movimientos sociales no son un fenómeno reciente ni sólo mexicano. Diferentes repertorios de comunicación han sido usados en diferentes contextos contra distintos oponentes. Un caso notable a este respecto es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el uso que le dieron a las nuevas tecnologías de comunicación para tejer redes de solidaridad internacional que le dieron una cobertura internacional notable, misma que desincentivó el uso de medios de control social que en otras condiciones probablemente el gobierno mexicano no habría dudado en utilizar.<sup>27</sup>

En el caso del EZLN la estrategia de comunicación permitió crear redes de solidaridad, nacional e internacional, pero que se movilizaron a favor, no de una alternativa armada, sino claramente a favor de una solución negociada y pacífica. Estas movilizaciones y, en conjunto, la reacción favorable de diversas organizaciones de la sociedad civil a las demandas del EZLN, condujeron a que el movimiento que nació como un movimiento armado, aceptara la oferta de negociación que le presentaba el gobierno federal y que después de unos cuantos días de enfrentamientos armados se pasara a una negociación cuyos resultados pueden ser más o menos discutibles, pero que han evitado la vuelta a la opción armada. El cambio fue dramático. El EZLN se convirtió en

---

<sup>26</sup> Tarrow, Sidney, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

<sup>27</sup> Cleaver, Jr., Harry M., "The Zapatista Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric," *Journal of International Affairs*, núm. 51 (2), 1998, pp. 621-640, DiMaggio, Paul, Hargittai, Eszter, Neuman, W. Russell, and Robinson, John P., "Social Implications of the Internet," *Annual Review of Sociology*, núm. 27, 2001, pp. 307-336, Ronfeldt, David F., and Arquilla, John, "Networks, Netwars and the Fight for the Future," *First Monday*, núm. 6, 2001, Ronfeldt, David F., Arquilla, John, Fuller, Graham E., and Fuller, Melissa, *The Zapatista Social Netwar in Mexico*, Washington, DC, RAND Corporation, 1998.

una guerrilla para la que la comunicación de su voz resultó estratégicamente más importante que los enfrentamientos armados.<sup>28</sup>

El levantamiento del EZLN ha tenido importantes influencias sobre el sector de la política contenciosa que aún no han sido estudiadas. Una de ellas es que en numerosas organizaciones del movimiento indígena descubrieron la importancia de ejercer el derecho a la voz, de hacerse escuchar directamente, de no permitir que los medios de comunicación privados ni gubernamentales tengan el monopolio de contarle al público su historia.

Las y los zapatistas enseñaron la importancia de asumir la comunicación directa por todos los medios a su alcance y así denunciar la situación de pobreza y exclusión en la que vivían. Igualmente, de difundir su decisión de organizarse autónomamente para combatir las causas de su postración y la responsabilidad del mal gobierno para que esa situación se mantuviera. Asimismo, de justificar su decisión de tomar las armas en la medida en que otras formas de participación se habían mostrado inefectivas o de plano contraproducentes dadas las condiciones de represión, exclusión, marginación y discriminación que imperaba contra las personas indígenas chiapanecas.

El movimiento zapatista, mostró entonces la importancia de ejercer el derecho a nombrar, a nombrarse, a nombrar a otros, a influir en la definición social de la realidad, a demostrar la justeza de sus aspiraciones de encontrar un lugar en condiciones de igualdad con otros grupos sociales del país cuyos derechos eran respetados.

El zapatismo incentivó también la creación de nuevos modelos organizativos que operan en el sector de la política no institucional. Uno de ellos es el modelo de los *colectivos* que descansan en la participación voluntaria de sus miembros quienes mantienen relaciones horizontales y toman decisiones mediante la deliberación abierta en asambleas, y desarrollan actividades orientadas a la comunicación, entre las que destacan la radio, la documentación de actividades mediante fotografías, videos, y

---

<sup>28</sup> Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI, 1999.

escritos que difunden a través del Internet sin renunciar por ello a hacerlo también en papel. Son actividades que requieren un mínimo de escolaridad y familiaridad con la tecnología, así como recursos para la compra de *hardware* y *software*.

Lo expuesto hasta ahora tendría que ser suficiente para mostrar la importancia que tiene la voz y los medios por los que ésta llegue a audiencias distantes.<sup>29</sup> Se pasará ahora de la voz a la comunicación de la misma.

Para Martín-Barbero,<sup>30</sup> los procesos de transnacionalización, así como la emergencia de sujetos sociales e identidades nuevas, están convirtiendo a la comunicación “en un espacio estratégico desde el que pensar los bloqueos y contradicciones que dinamizan estas sociedades-encrucijadas, a medio camino entre un subdesarrollo acelerado y la modernización compulsiva. De ahí que el eje del debate se desplace de los medios a las mediaciones, esto es, a las articulaciones entre las prácticas de comunicación y movimientos sociales.” Las mediaciones estarían configuradas tanto por los recursos y capacidades de las organizaciones que quieren hacer oír su voz y participar en el espacio público, como por las condiciones de entorno que hacen más fácil o difícil que ese ejercicio cumpla sus objetivos.

El uso de medios de comunicación no es nuevo entre los movimientos sociales, aunque sí resulta novedoso para los movimientos indígenas que han padecido siglos de exclusión y marginación económica, política y sociocultural.

Las OMS reconocen por lo general la importancia de llevar su voz a audiencias distantes. Sin embargo, algunas organizaciones no hacen nada al respecto porque

---

<sup>29</sup> El EZLN no fue el primero en usar los medios de comunicación electrónicos para difundir su voz, pero sí el que mayor influencia ha tenido en México. De 1973 a 1990 se transmitió el programa “Escucha Chile” a través de radio Moscú, para denunciar las violaciones a los derechos humanos del régimen de Augusto Pinochet ([http://www.chilenos.ru/noticia\\_33.htm](http://www.chilenos.ru/noticia_33.htm)). Por su parte, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional transmitió a través de “Radio Venceremos” la voz del movimiento guerrillero. López Vigil, José Ignacio, *Las mil y una historias de Radio Venceremos*, San Salvador, UCA, 1991. No sólo los movimientos de izquierda han usado la radio para hacer escuchar su voz. Un caso notable en nuestro continente son las transmisiones que desde Miami se hacían a Cuba a través de “La Voz de América.”

<sup>30</sup> Martín-Barbero, Jesús, *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, Ediciones Gustavo Gili, 1987.

consideran que es algo extraordinariamente complejo y costoso y que no pueden competir con las voces que dominan los medios de comunicación. Otras han adoptado diversas tácticas para brincar lo que en ocasiones llaman “el cerco informativo.” Una de ellas consiste en tratar de ganar acceso gratuito a los medios de comunicación diseñando acciones públicas que tengan un atractivo noticioso, ya sea porque enmarcan la protesta en consignas pegajosas o ingeniosas, porque enfatizan la diversión y el carnaval (movimiento LGBT), porque muestran una capacidad de violencia apenas disimulada (Atenco), porque escenifican dramas que tienen resonancia en las conciencias ciudadanas (la simbología de la lucha libre evocada por Superbarrio<sup>31</sup>).

Sin embargo, los alcances de estos esfuerzos son limitados porque su repetición tiende a hacerla familiar, predecible y rutinaria perdiendo con ello su capacidad de introducir incertidumbre. En términos de los medios, dejan de ser noticia. Además, la manera como son leídos e interpretados sale del control de las OMS porque dependen de la manera cómo son transmitidos por los medios y de lo que hacen otras organizaciones que también buscan acceso gratuito a los medios. Además, dependen del atractivo que puedan tener las y los líderes en los medios de comunicación. Esto puede resultar contraproducente cuando los medios identifican a determinados personajes como voceros autorizados sin que necesariamente lo sean, introduciendo tensiones en los movimientos,<sup>32</sup> particularmente en aquellos que practican principios horizontales de participación y liderazgos acotados por las bases.

Los medios de comunicación tienden a presentar las noticias sin contexto ni continuidad, presentan las cosas como eventos aislados que entran y salen de la atención pública sin reparar en causas ni en consecuencias, tienden a centrarse más en personas específicas y menos en los grupos sociales, ponen mayor relieve en el conflicto y en las amenazas potenciales que en la búsqueda de acuerdos. Presentan

---

<sup>31</sup> Cadena-Roa, Jorge, "Strategic Framing, Emotions, and *Superbarrio*--Mexico City's Masked Crusader," *Mobilization*, núm. 7, 2002, pp. 201-216.

<sup>32</sup> Gitlin, Todd, *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 327.

hechos inconexos sin preocuparse por explicarlos. Los medios de comunicación buscan noticias espectaculares, que atraigan la atención, y no les preocupa mucho al darle sentido ni plantear orígenes, trayectorias ni desenlaces posibles.<sup>33</sup> Ante esto, las OMS han encontrado que es de la mayor importancia contar con medios de comunicación propios para relatar su historia con sus propias palabras, presentar los hechos e interacciones desde su perspectiva particular, lo que no significa necesariamente que sea más apegada a los hechos, sino que incorpora las justificaciones y apelaciones normativas propias, en lugar de las ajenas. Que los grupos que sufren situaciones de discriminación, exclusión y segregación cuenten con medios de comunicación a través de los cuales puedan presentar sus posiciones y justificaciones resulta de extraordinaria importancia.

Actualmente diversas comunidades indígenas se encuentran sometidas a enormes presiones de grandes compañías trasnacionales que buscan controlar los recursos naturales, por lo que muchos pueblos se han visto enfrascados en lucha por la defensa de sus territorios y los bienes que en ella se encuentran. Es el caso del agua, de energéticos, de la minería y de la biodiversidad.<sup>34</sup>

La formación de radios comunitarias conjuga elementos de OMS y de movimientos sociales. Por el lado de estos últimos, es muy claro que no se trata de un fenómeno aislado o meramente local. Estas prácticas se han registrado no sólo en varios estados de México sino también en otros países de América Latina e incluso fuera de este continente. De ahí que estemos en presencia de un repertorio de contención adoptado por numerosos movimientos sociales. Dadas las características de la radiodifusión, es necesario que existan organizaciones que cuenten con las capacidades para usar la tecnología, con los recursos para acceder a ella, con un discurso identitario propio, con una audiencia-objetivo, y un marco de análisis que incluya un diagnóstico, una atribución de responsabilidades, y una propuesta de acción remedial.

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> En una segunda versión de este informe será importante agregar ideas acerca de la importancia de los medios de comunicación para los movimientos sociales reivindicativos. Recuperar las ideas de *Superbarrio* acerca de los medios de comunicación y su proyecto de radio.

Las OMS son tanto los nodos que operan la tecnología y expresan oralmente un discurso, como los difusores de ideas y prácticas que se difunden más allá de sus propios miembros y entorno inmediato. El hecho mismo de que el fenómeno de las radios comunitarias se encuentre tan extendido indica la presencia de procesos de difusión de ideas y prácticas.

### **1.5 La dinámica inclusión-exclusión y la Discriminación**

Toda sociedad estratificada y jerárquica contiene procesos y mecanismos de diferenciación por medio de los cuales se cohesionan a los grupos mejor posicionados, al mismo tiempo que se excluye y dispersa a los grupos desfavorecidos dejándolos en una posición de asimetría y vulnerabilidad frente a los primeros. Esa dinámica inclusión-exclusión se encuentra en la base de los procesos de discriminación por lo que se analizan a continuación.

El análisis de la dinámica inclusión/exclusión nos remonta a las distinciones entre “modernidad” y “post - modernidad” toda vez que los diferentes modelos sociales desarrollan formas específicas de esa dinámica.<sup>35</sup> Mientras que en la modernidad la inclusión es el principio ordenador de la sociedad, en la posmodernidad la exclusión es la que cumple esa función.<sup>36</sup>

Foucault estudia los saberes y las instituciones que conforman ciertos dispositivos a partir de los que es posible volver a integrar y a reeducar a los grupos excluidos. El orden de las relaciones entre inclusión y exclusión sigue confiándose a dispositivos especiales que todavía permiten considerar esta diferencia como interna a la sociedad. De aquí la política de la reinserción, que intenta reclamar para sus objetivos al individuo mismo.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Deleuze, Gilles, *Pos-scriptum sobre las sociedades de control*, Valencia, Pre-textos, 1995, Luhmann, Niklas, "Inclusión y exclusión," en Luhmann, Niklas (ed.), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 167-195.

<sup>36</sup> Luhmann, Niklas, "Inclusión y exclusión," en Luhmann, Niklas (ed.), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 167-195.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 175.

En la posmodernidad y dado que la inclusión en los sistemas funcionales ya no determina cómo y cuán intensamente se toma parte en estos sistemas (por ejemplo, qué derechos se tienen y cómo se regula el acceso a los recursos simbólicos), el resultado es un considerable *relajamiento de la integración* en el ámbito de la inclusión<sup>38</sup> Esta cuestión se refleja en un proceso progresivo de vulnerabilidad en materia de derechos y de condiciones de vida de la población. Sin embargo, el asunto indígena empieza a volverse de interés público y a buscar medios para ser incluidos.

Según Robert Castel, existe una franja de vulnerabilidad entre los extremos de inclusión/exclusión de la dinámica social. Así, los grupos discriminados son aquellos que si bien están fuera de un sistema (por ejemplo, el laboral) no necesariamente lo están de otros (como las redes sociales informales), que pueden contribuir a la reinserción laboral.

Al establecerse una interiorización de la vulnerabilidad en el sistema a través de las limitaciones que se establecen en el desarrollo de las políticas públicas; o bien en el acceso o no a las mismas por parte de los grupos excluidos, se convierten en grupos discriminados. Asimismo, podemos hablar de una *autodiscriminación* cuando se observa una actitud discriminatoria en la misma persona discriminada por la que establece sus propias restricciones respecto de los espacios y ámbitos a los que puede acceder.

El Diccionario de la Lengua Española proporciona dos definiciones del verbo discriminar: "a) separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra y b) dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos racionales, religiosos, políticos, etcétera".

La primera de estas dos acepciones hace referencia al discernimiento en general y, como tal, no posee un contenido valorativo negativo, mientras que la segunda implica

---

<sup>38</sup> Ibid., pág. 190.

un trato desigual hacia un individuo o grupo social fundado en el prejuicio o estigma social o cultural. Si a esta segunda definición agregamos que el acto o conducta discriminatorio posee "un efecto (intencional o no) de dañar derechos y libertades fundamentales" hacia los discriminados nos acercamos hacia una definición más "técnica" de discriminación propia del orden jurídico, es decir, del lenguaje de los derechos contenido en leyes y constituciones.<sup>39</sup>

En términos sociológicos, la discriminación es un fenómeno social y cultural vinculado con la dinámica inclusión/exclusión que se expresa en prejuicio y estigma. El *Diccionario Oxford de Sociología* señala que este concepto, que en el uso común significa simplemente "tratar injustamente", aparece comúnmente en el contexto de las teorías de las relaciones étnicas y raciales.<sup>40</sup> De acuerdo con Scott y Marshall, los análisis sociológicos sobre discriminación se "concentran en patrones de dominación y opresión, visualizados como expresiones de una lucha por el poder y el privilegio".<sup>41</sup> Según esta definición, para entrar al problema de la discriminación es necesario considerar conceptos como el poder y la dominación y pensar de qué forma algunos grupos y personas devienen excluidos y cuáles son las fuerzas sociales que crean, recrean y fortalecen la exclusión social en distintos contextos sociales.

Michel Foucault y Pierre Bourdieu estudiaron la relación entre cultura, poder y diferencia. En *Vigilar y Castigar* Foucault mostró cómo la producción social de la diferencia se relacionaba con regímenes establecidos de conocimiento y poder haciendo evidente cómo la definición de lo "anti-natural" y de lo "anormal" es fundamental para la definición social de lo "natural" y lo "normal" (Foucault, 1976). Para Bourdieu, todos los significados y prácticas culturales suponen intereses y funcionan

---

<sup>39</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006. Este autor define a la discriminación como "una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales." Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006., pág. 26. En el punto d) trabajamos los efectos paradójales que se generan cuando la cuestión indígena es abordada desde el discurso de los derechos.

<sup>40</sup> Scott, John, and Marshall, Gordon, "Discrimination," en *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford University Press <<http://www.enotes.com/oxsoc-encyclopedia/discrimination>>, 2005.

<sup>41</sup> Ibid.

enfatisando las distinciones sociales entre los individuos, grupos e instituciones y el poder se utiliza para legitimar las desigualdades de estatus dentro de la estructura social. El concepto de violencia simbólica resulta fundamental para entender cómo aquellos que son discriminados a menudo aceptan e incluso internalizan la discriminación el concepto alude también a los mecanismos simbólicos (palabras, imágenes, conductas y prácticas) que promueven los intereses de los grupos dominantes y reproducen sus distinciones y jerarquías.<sup>42</sup>

Norbert Elias proporciona otro concepto clave para entender el poder pensado en términos relacionales, más complejamente que en la polaridad dominantes-dominados a la que nos ha confinado "la tradición". Su noción de figuración, que alude a la "constelación de hombres recíprocamente entrelazados", implica la coacción de unos con otros, una balanza de poder, que se inclina a favor de unos y en detrimento de otros según sea el caso.<sup>43</sup>

De acuerdo con lo hasta aquí dicho, la discriminación es un proceso social que pone en juego fuerzas sociales, culturales, políticas y económicas que la estructuran produciendo y reproduciendo las desigualdades estructurales.

Así, la "identidad" y la "otredad" permiten abordar el análisis de intolerancias, discriminaciones y racismos de diverso tipo. Se trata de dos caras de la misma moneda, pues ningún grupo se auto percibe y autodefine, más que por oposición a la manera como percibe y define a otros grupos humanos, a los que considera diferentes de sí. En este sentido, la identidad no es previamente determinada por el origen y la pertenencia puramente étnica sino que se sitúa desde la conciencia y la voluntad de los hombres.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Bourdieu, Pierre, *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Harvard University Press, 1984, pp. 613.

<sup>43</sup> Elias, Norbert, *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa, 1998., pág. 52.

<sup>44</sup> Gall, Olivia, "Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas sobre México," *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66 (2), 2004, pp. 221-259.

Por otra parte, la intolerancia es planteada como un mecanismo psicológico de autoafirmación del grupo social que se percibe como diferente, pues la identificación de la diferencia en el “otro” es una manera de asegurar la propia identidad. Cuando esta diferencia se sostiene en un atributo particular podemos hacer referencia a un estigma,<sup>45</sup> término utilizado para aludir a un atributo profundamente desacreditador; aunque, en realidad, lo que se necesita es un lenguaje de relaciones y no de atributos, pues ese valor negativo se construye según pautas y valores de esa sociedad. El medio social establece las categorías de personas que en él se pueden encontrar, las cuales constituyen construcciones sociales y culturales por parte de una mayoría con capacidad de imponer su discurso en la sociedad y con pretensiones de perpetuar su esquema de vida en el tiempo.

El intercambio social rutinario permite tratar con “otros” previstos sin necesidad de dedicarles una atención o reflexión especial. Las primeras apariencias nos ayudan a prever en qué categoría se hallan y cuáles son sus atributos, su “identidad social”.

El estigma y la actitud de discriminación, si bien apelan a sentimientos y afectos, son socialmente contruidos y digitan nuestras acciones, actitudes y miradas frente al “otro” diferente. La discriminación se apoya en el rechazo individual o colectivo hacia el otro u otros en razón a la diferencia (política, económica, de clase, de origen, de apariencia física, de religión), manifiesta en una minoría aunque a veces se trate de una “inmensa” minoría.

Otra manera de aludir al estigma y a la subjetividad que se produce, generando cierto campo cognitivo y de experiencia, es a través de la noción de etiquetamiento. Es un concepto sociopsicológico que consiste en asignar al individuo etiquetado una categoría de status más baja tipo *outsider*. La etiqueta prescribe y justifica el trato que el individuo etiquetado recibe de los demás y al mismo tiempo, altera la concepción que

---

<sup>45</sup> Goffman, Erving, *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.

el mismo individuo tiene de sí mismo y de su destino según la lógica de la profecía autocumplida.<sup>46</sup>

No sólo hay un sistema que nomina, circunscribe y, de esta manera, reproduce la situación desfavorable de aquellos grupos discriminados y vulnerados (de aquí la idea de que son vulnerados por un sistema), sino que, las y los mismos sujetos ubicados en ese lugar social, comienzan a reproducir esos valores y mecanismos consolidando ese estigma social.

Finalmente, la *discriminación positiva* o acción afirmativa tiene su origen en el derecho antidiscriminatorio. Esta acción positiva es concebida como una serie de medidas vinculadas, de un modo u otro, al derecho (fundamentalmente al poder normativo de la administración) y destinadas a eliminar la desigualdad o discriminación intergrupala.

Sería ingenuo afirmar que existen definiciones neutrales de la acción positiva, dado que ellas conllevan supuestos y consecuencias de naturaleza política. Las posibilidades que se han presentado en la historia de esta han sido variadas: igualdad de trato, de hecho, de oportunidades e igualdad plena. Sin embargo, sea cual fuere la que se invoque la desigualdad intergrupala entronca con la que es estructural (sistémica o institucional) basada en las diferencias de poder social o status.

El poder político se observa también en el hecho de que la barrera de la legitimidad o no de la acción positiva está vinculada a la gravedad asignada al fenómeno de discriminación. Si se tiene en cuenta que la acción positiva implica una redistribución de bienes y recursos escasos, siempre se exigirá sacrificar intereses de uno de los grupos.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Giménez, Gilberto, "Formas de discriminación en el marco de la lucha por el reconocimiento social," en Gall, Olivia (ed.), *Racismo, mestizaje y modernidad: visiones desde latitudes diversas*, México, UNAM, 2007, pp. 63-88.. Merton, Robert K., "The Self-Fulfilling Prophecy," *Antioch Review*, núm. summer, 1948, pp. 193-210.

<sup>47</sup> Barrere Unzueta, María de los Ángeles, "Igualdad y discriminación positiva. Un esbozo de análisis teórico-conceptual," en <http://www.uv.es/CEFD/9/barrere1.pdf>.

## 1.6 El reconocimiento de los pueblos indígenas

A continuación se analizan los efectos sociales y subjetivos de la inscripción / no inscripción de grupos sociales en la trama simbólico-jurídica. Esta cuestión es relevante si se considera que el asunto de la discriminación tiene relación con el reconocimiento, pues los conflictos étnicos o raciales son en última instancia conflictos de reconocimiento.<sup>48</sup> Es así que la demanda de autonomía de los pueblos indígenas ante el sistema político, que remite al derecho a su autodeterminación, es un asunto de reconocimiento. El tema es de importancia porque permite analizar los derechos indígenas, su reconocimiento en tratados internacionales y, al mismo tiempo, las paradojas que se generan cuando se trata a los indígenas en términos de derecho.

Para el reconocimiento jurídico es básico averiguar cómo puede determinarse la cualidad esencial en la constitución de la persona, mientras que para la valoración social hay que saber cómo se constituye el sistema de referencia evaluativo dentro del cual puede medirse el "valor" de la cualidad característica de una persona.<sup>49</sup> Es decir, el reconocimiento jurídico apunta a establecer la cualidad de esa persona y la valoración social que dicha cualidad tiene para esa sociedad. Por esto, vivir sin derechos individuales significa para las y los integrantes de la sociedad no tener ninguna oportunidad para la formación de la propia autoestima. Tener Debido a que tener derechos significa poder establecer pretensiones socialmente aceptadas, lo que proporciona a las personas singulares de la oportunidad de una actividad legítima a través de la cual se puede adquirir conciencia de que gozan del respeto de los demás. Según estas definiciones, hombres y mujeres son reconocidos cuando encuentran reconocimiento jurídico.

---

<sup>48</sup> Giménez, Gilberto, "Formas de discriminación en el marco de la lucha por el reconocimiento social," en Gall, Olivia (ed.), *Racismo, mestizaje y modernidad: visiones desde latitudes diversas*, México, UNAM, 2007, pp. 63-88., pág. 57.

<sup>49</sup> Honneth, Axel, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996.

Cuando se introduce la dimensión de los derechos a la práctica discriminatoria, se está haciendo alusión a la posibilidad o no que tienen las personas de ejercer sus libertades y al mismo tiempo, tener garantizada la protección de los mismos por parte del Estado.

Cuando un grupo social o comunidad queda excluido por no tener una inscripción en la trama simbólica jurídico-social, experimenta una pérdida del respeto social y del reconocimiento. Esto es concebido como una situación de injusticia. Considerando la significación psíquica que el reconocimiento jurídico tiene para el auto respeto de los colectivos excluidos, *el tolerar una inferioridad jurídica debe llevar a un sentimiento paralizante de vergüenza social del que sólo la protesta activa y la resistencia pueden liberar.*<sup>50</sup>

En consecuencia, cuando un grupo social se ve privado de su inscripción simbólica en el entramado jurídico social y por tanto de su reconocimiento, experimenta una vergüenza social que genera una sensación de injusticia que puede llegar a motivar al colectivo excluido a su movilización por la lucha de ese reconocimiento. En este sentido es importante conocer de qué manera un derecho empieza a tener ese status, o bien, de qué manera se empieza a conformar un sujeto político. Entonces a los “dominados” les quedan dos opciones: o bien aceptan la definición dominante de su identidad, o se rebelan, no tanto para negar los rasgos devaluados o estigmatizados sino para invertir la escala de valores según la lógica del “orgullo gay” o del *black is beautiful* (Giménez, 2007: 48).

En este orden de ideas, una comunidad indígena se conforma en sujeto político cuando es considerado “pueblo indígena” cuya lengua materna es indígena, y tiene la posibilidad de autogobernarse según sus propias reglas y normas, acuerdo con su historia y cultura. Es decir, “los miembros del pueblo se constituyen y sienten ‘idénticos’ cuando comparten una historia, un territorio y una cultura específicos, por lo que tienen

---

<sup>50</sup> Ibid.

un sentimiento de pertenencia común.”<sup>51</sup> Esta construcción del sujeto político tiene valor sustantivo en el reconocimiento estatal.

En suma, el valor que tiene la palabra para el reconocimiento de los derechos resalta aún más al considerar las radios comunitarias indígenas como mecanismo en contra de la discriminación.<sup>52</sup>

## 1.7 Empoderamiento y agencia

En la definición de las radios comunitarias como mecanismo en contra de la discriminación, se concibe a la práctica discriminatoria como la atribución de un valor negativo y estigmatizador a determinado grupo social. Entonces, ¿cuál es la contracara de la discriminación? ¿Cuáles son los procesos y los mecanismos para cuestionar y revertir esta práctica social? Ahora, atendiendo al grupo discriminado, ¿cuáles son las potencialidades subjetivas y colectivas que se tienen que desarrollar para efectuar un contrapeso a dicha práctica social? ¿Cómo se consigue que los individuos que integran al grupo social en cuestión puedan ubicarse en una posición subjetiva distinta a la acostumbrada desde la cual se reproduce no sólo la discriminación sino la aceptación pasiva de la misma?

Un concepto que ayuda a entender cómo es posible revertir los procesos discriminatorios cristalizados en la sociedad, es el de *empoderamiento*. Por esto, nos interesa definir esta noción y establecer su relación con la agencia. La preocupación por el empoderamiento y la agencia se desprende de un debate contemporáneo más amplio sobre la igualdad y la libertad que son valores nodales de la democracia y ciudadanía actuales, del combate a la pobreza y la generación de las condiciones necesarias para el desarrollo.

---

<sup>51</sup> Gall, Olivia, "Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas sobre México," *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66 (2), 2004, pp. 221-259.

<sup>52</sup> En el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas publicado en septiembre de 2007, se establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios sistemas de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás sistemas de información no indígenas sin discriminación alguna”.

El debate se origina en la economía política y la filosofía acerca de los límites que la pobreza y exclusión imponen al pleno desarrollo de los individuos. Así, la noción de “desarrollo como libertad” de Amartya Sen parte de la idea de que las privaciones materiales experimentadas por los individuos ponen límites infranqueables a las capacidades que tienen para ejercer plenamente sus libertades. Desde esta visión, el principal objetivo del desarrollo consiste en la generación de los medios que permitan a los individuos superar las situaciones de pobreza que los limitan, al tiempo que instrumentar los mecanismos que aseguren las capacidades que hacen posible una ampliación del horizonte de libertades. En otras palabras, el ejercicio de los derechos aparece vinculado con la existencia de condiciones materiales para su exigibilidad, y condiciones culturales que favorezcan a las personas que se consideran a sí mismas sujetas a derechos. El desarrollo aparece ligado a la posibilidad de que las personas *puedan hacer* más cosas, antes que en términos de los bienes o servicios a los que estos individuos puedan acceder. Esta postura se separa de las visiones que igualan desarrollo al crecimiento económico, al tiempo que se aleja de las propuestas que conciben el combate a la pobreza desde un enfoque asistencialista.

La pobreza no es sólo falta de recursos para satisfacer necesidades vitales, es fundamentalmente *ausencia de libertades para ejercer derechos*. La superación de la pobreza es un proceso endógeno de ampliación de libertades que requiere del desarrollo de la capacidad de agencia en los excluidos de la ciudadanía. Para Sen la *libertad de agencia* está directamente relacionada con el desarrollo de las capacidades de innovar, provocar cambios y de introducir cursos inéditos en la historia .

La libertad de agencia es un aspecto clave del empoderamiento. Este último surge de la postura de las feministas del tercer mundo que explican cómo la práctica política ha incorporado las diferencias de género en la organización del poder y en el imaginario social. Asimismo este concepto es utilizado para la reflexión de grupos vulnerados dado que supone que el grupo social en cuestión se encuentra en una situación de desventaja respecto de otros sectores en esa sociedad, por tanto, es la capacidad de

empoderar tanto a los grupos como a sus miembros la que generaría una modificación en esta situación.

La dimensión personal de este proceso está compuesta por la capacidad del individuo de realizar acciones para el cambio, la identidad y la comprensión de su condición de opresión para alcanzar el empoderamiento y el desarrollo del sentido del ser y la confianza. La adquisición de conocimientos como tales es un rasgo de empoderamiento en tanto que les permite a las mujeres incrementar las habilidades para expresar ideas y opiniones, participar e influir en nuevos espacios, así como analizar y actuar.

A la dimensión personal propuesta por Rowlands se suma la dimensión de las “relaciones cercanas”, que consiste en desarrollar la habilidad para negociar e influenciar la naturaleza de las relaciones del ámbito cotidiano; y, por último, la “dimensión colectiva”, donde se trabaja en colaboración con otros para lograr un mayor impacto y cambios significativos.

El proceso de empoderamiento conduce a que el sujeto se vuelve agente de sus acciones. La agencia “describe el proceso a través del cual una persona se vuelve informada y motivada por decisiones autónomas”. El término de agencia de Sen enfatiza el nivel individual, es decir ayuda a pensar la dimensión personal, y cómo los cambios están ocurriendo en un nivel estable de las características de la persona. Es decir, los cambios subjetivos de la agencia para innovar y generar cambios se vuelven una característica de la persona y no algo excepcional.

## Capítulo 2

### LAS RADIOS COMUNITARIAS

#### 2.1. La radio comercial y la no comercial

De conformidad con la legislación mexicana, corresponde al estado la rectoría en materia de telecomunicaciones. El tema está vinculado en la ley con la seguridad y la soberanía de la nación. En este sentido corresponde al estado el dominio sobre el espectro radioeléctrico.<sup>53</sup> La Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) establece en su artículo 1 que “corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.” En el artículo 2 señala que el uso del espacio radioeléctrico sólo podrá hacerse mediante concesión o permiso que el ejecutivo Federal otorgue en los términos de la ley. Dependiendo de la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, se otorgan concesiones o permisos. Las estaciones comerciales requieren 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 (artículo 13). De ahí que a las estaciones comerciales se les denomine *concesionarias* y a las no comerciales se les llame *permisionarias*.

La LFRT no hace una referencia expresa a las radios comunitarias pero en la medida en que éstas no tienen un fin de lucro pueden ser consideradas posibles permisionarias. A diferencia de las demás permisionarias, las radios comunitarias se distinguen por su autonomía con respecto al Estado tanto en materia de financiamiento como de definición de la programación y contenidos.

---

<sup>53</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), Diario Oficial de la Federación, 7 de junio de 1995; Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1960, reformada el 30 de noviembre de 2000.

En lo que sigue se presentan las características de las radios comerciales y las no comerciales, así como las similitudes y diferencias de las radios comunitarias con respecto a las otras que integran el sector no lucrativo de la radiodifusión en México.

El análisis de la historia y evolución de las radios comunitarias en México supone como tarea inicial establecer una serie de consideraciones acerca de lo que se entiende por “lo comunitario”. Establecer una clara definición en este sentido resulta necesario para determinar a qué tipo de radios se hace referencia cuando contamos la historia. Para la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), que agrupa a las emisoras con estas características, es necesario distinguir entre radios indigenistas, universitarias, religiosas o culturales, por un lado, y las radios comunitarias, por el otro. Sin embargo, desde otra postura podría argumentarse que la distinción es innecesaria porque todas ellas comparten la ausencia de fines de lucro.

La diferencia entre radios comunitarias y las radios indigenistas es que éstas, aunque transmiten en lenguas indígenas, forman parte de sector público, mientras que las primeras no dependen en modo alguno del Estado.

Para la AMARC las radios indigenistas se sienten descalificadas cuando se les dice que son estatales y no comunitarias,<sup>54</sup> a pesar de que son públicas y ofrecen un servicio.

Otro elemento que genera controversia y tiene consecuencias sobre el funcionamiento cotidiano de las radios comunitarias es el hecho de solicitar y aceptar o no el permiso que establece la LFRT. ¿El reconocimiento por parte del Estado hace “menos comunitaria” a una radiodifusora? Desde una visión comunitaria “pura” con base en los valores indígenas sí. Además, el hecho de aceptar el permiso implicaría la obligación de transmitir información oficial, no es sólo el hecho de que implica una relación jurídica con el Estado. Algunas comunidades indígenas son renuentes a tener este tipo de

---

<sup>54</sup> *Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).*

vínculo con el Estado y prefieren trabajar sin permiso, aún teniendo la oportunidad de obtenerlo.

En cambio, para la AMARC, el permiso es una condición de posibilidad y su rechazo genera autolimitaciones a las emisoras. En otras palabras, el permiso convierte a las radios en sujetos de derecho, generando así las condiciones legales para realizar una mayor cantidad de actividades y reduciendo la vulnerabilidad.<sup>55</sup>

Un momento fundamental para comprender la creación y crecimiento de las radios comunitarias en el país es la apertura en 1992 de la sede México de la AMARC y específicamente el impulso y perfil que toma esta institución a partir de 1999, cuando sus autoridades comienzan a ser elegidas en elecciones internas. La apertura de esta entidad, el carácter más democrático que va adquiriendo y la tarea de promoción que desarrolla, otorgan a las radios comunitarias una visibilidad que antes no tenían. Tal como señala una de las representantes de la institución, “incluso antes de la creación de AMARC, las [radios] indigenistas eran tomadas como las únicas que se tomaban como las comunitarias que había en el país, y eran estatales, eso no las descalifica”.<sup>56</sup>

El desarrollo de las radios comunitarias en México no puede entenderse separadamente de los avances regionales en esta materia ni desconociendo los perfiles que las radiodifusoras no comerciales han adquirido en América Latina. México es el país de la región a dónde más tarde llegaron las radios comunitarias. Tal como lo expresa la representante de AMARC: “México es de lo más tardío. Ahora en México todos sabíamos de las radios comunitarias, yo veía las experiencias en América Latina y decía “algún día...” te lo juro... porque yo trabaje en las radios indigenistas pero decía... no! no me convencían.”<sup>57</sup>

Así como no hay consenso respecto a la definición de las radios comunitarias, tampoco lo hay en relación con su inicio en México. Para quienes consideren que las radios

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

indigenistas son comunitarias, su inicio data desde los ochenta. Para quienes no compartan este punto de vista, como la AMARC, el momento clave se ubica a fines de la década de los noventa. Por otro lado, para quienes militan en las radios y las promueven sin permiso legal, pero con el apoyo de las comunidades indígenas, la AMARC es una organización que no sólo se suma tardíamente al proceso de las radios comunitarias en México, sino que desarrolla una estrategia oficialista. Para éstos el origen de las radios debe entenderse en relación a otros tiempos y otros y otros actores intervinientes, sin que importe el asunto del permiso legal para transmitir.

Según los activistas de las radio comunitarias, “Ricardo Montejano es el tata de las radio comunitarias en México” y la entidad por él fundada, la Organización de Radios Comunitarias en el estado de México, uno de sus pilares. Esta y otras organizaciones están produciendo y enseñando en las regiones con el objetivo de aumentar el número de radios. Con relación a AMARC el entrevistado se preguntó: “por qué no se dedican a instalar radios! Ellos están con las cuestiones legales, de lobby institucional, de investigación... pero hay que poner más radios?! No es que no crea importante que se hagan esas cosas, pero con eso sólo no basta”.<sup>58</sup>

## **2.2. La radio comercial comparada con las radios comunitarias.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha establecido los criterios que identifican a una radio comunitaria del siguiente modo: las radios comunitarias 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”.<sup>59</sup> De ahí que los criterios son: 1) Propiedad, 2) Participantes, 3) Objetivos, 4) Contenidos.

---

<sup>58</sup> Entrevista con Jaime Quintana, activista de las radios comunitarias de México y miembro del Centro Estudiantil Metropolitano (CEM), 22 de mayo, (2009).

<sup>59</sup> AMARC, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, AMARC-Delegación de la Unión Europea en México, 2008. pág. 138.

A continuación se describen diferencias y similitudes entre las radios comunitarias y las radios comerciales para establecer por qué las comunitarias se encuentran más expuestas a sufrir actos de discriminación y agresión. Asimismo, en tanto las radios comunitarias promueven el reconocimiento de los grupos sociales históricamente excluidos, genera espacios para ellos y difunde su voz, la propia existencia de dichas emisoras se convierte en un mecanismo de gran valor en contra de la discriminación.

Las diferencias que se establecen entre las radios comunitarias y las radios comerciales pueden desarrollarse considerando las siguientes preguntas: 1. ¿hasta qué punto la fuente de los recursos para sostener sus actividades determina sus objetivos? 2. ¿cuáles son las características que tienen que estar presentes en las radios para que sean comunitarias? 3. ¿en qué se diferencian las radios comunitarias de las comerciales?

El debate sobre lo comunitario ha sido utilizado en el marco de la psicología. La psicología social comunitaria con el afán de diferenciarse de la clínica, aunque también de la grupal, toma el adjetivo de comunitaria y promueve así la idea de que logra objetivos y efectos de mayor alcance en la comunidad (ya no en un sujeto o grupo particulares). Otra de las características de “lo comunitario” es la de promover procesos en los que las personas participen y se involucren de las actividades o programas impulsados.

Estas características no están presentes en las radios comerciales. Por el contrario, en éstas los radioescuchas se constituyen como clientes que “consumen” programas de radio. De este modo, el “éxito” de un programa en las radios comerciales está dado por la cantidad de radioescuchas que dicho programa logra captar: a mayor cantidad de radioescuchas mayor promoción y por lo tanto, potencialmente mayor venta de espacios publicitarios.

Esto es así porque las radios comerciales requieren para su permanencia y crecimiento de patrocinadores y dinero que consiguen con la venta de publicidad. Atendiendo esta

circunstancia, la obtención de licencia para transmitir (ya sea como concesionarias o permisionarias) es una condición fundamental para su funcionamiento, permanencia y crecimiento.

Por el contrario, en una radio comunitaria se privilegia la repercusión que tiene entre los miembros de la comunidad en donde es escuchada. Se apunta más bien a los contenidos y sus efectos más que al número radioescuchas.

Las radios comunitarias representan por lo general formas de intervención social orientadas a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades y a generar innovaciones sociales. Otro aspecto relacionado con la idea de lo comunitario es la cuestión de la autonomía. Se espera que las y los integrantes de la comunidad sean gestores de los cambios que buscan provocar. Las y los sujetos tienen que participar e intervenir de los efectos y cambios logrados en la comunidad que integran. De manera resumida, lo comunitario implica procesos participativos tendientes al cambio social y a la generación de márgenes más amplios de autonomía.

Estas finalidades no están presentes en las radios comerciales, ya que los oyentes se vuelven receptores de la información pero no se espera de ellos ninguna participación; son destinatarios pasivos y “seguidores” del programa.

La autonomía en los pueblos indígenas tiene un significado muy especial que los mantiene separados del Estado y de sus maneras de vinculación. De ahí la negativa a solicitar permiso para el funcionamiento legal de la radio. En una charla informal que se mantuvo con un activista de las radios comunitarias, se le preguntó si no consideraba que el hecho de transmitir con permiso protegería más a las radios comunitarias frente a amenazas y hostigamientos; que al tener resuelto el aspecto legal podrían trabajar mejor y con una mayor protección.

El entrevistado consideró que: “la radio obtiene la protección de la misma comunidad, frente a una agresión de la seguridad estatal la que saldrá a defenderte es la

comunidad... si esto no sucede, sólo en este caso, estás débil y desprotegido... más allá de los permisos”. Continuó: “Por esto, para poner una radio comunitaria más que la radio lo que necesitas es contar con una base comunitaria en el tejido social. Sin esto, no es posible poner una radio comunitaria... Nosotros promovemos/facilitamos radios comunitarias en aquellas comunidades que realmente funcionen comunitariamente”.<sup>60</sup> En este sentido, las radios comunitarias son algo adicional a la organización comunitaria de base, a la que sirve y sin la cual es impensable e inviable. Las radios comunitarias son entonces parte de un proyecto más amplio y no un fin en sí mismo.

Para que una radio sea comunitaria sus actividades deben estar sostenidas por la comunidad local, apuntar a ella y, por lo tanto, trascender a la radio misma. En este sentido, “lo comunitario” hace referencia directa a la existencia de una colectividad con intereses comunes. El ejercicio de la radio comunitaria no se queda en la cabina sino que viene de la gente y regresa a ella, se vincula y aporta desde su quehacer al acontecer cotidiano de la localidad.<sup>61</sup>

La *Radio Bemba FM*, en Hermosillo, Sonora, junto con el ayuntamiento de la ciudad, iniciaron el programa “Acóplate”, abordando la diversidad de problemáticas que viven las y los jóvenes de la zona. A partir de esta iniciativa se logró llevar a las colonias talleres de radios para jóvenes sobre temáticas como las adicciones, la violencia, la salud sexual y reproductiva, con el objetivo primordial de incluir en sus actividades a jóvenes en situación de riesgo.

Esta experiencia permitió que las y los adolescentes salieran del anonimato, se reconocieran y fueran nombrados en su problemática. La importancia de esta actividad comunitaria impulsada por la radio reside en que cuándo un problema o una persona es nombrada públicamente deja de ser anónimo, se hace visible y presente ante las y los demás.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Entrevista con Jaime Quintana, activista de las radios comunitarias de México y miembro del Centro Estudiantil Metropolitano (CEM), 22 de mayo, (2009).

<sup>61</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005. pág. 31.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 32.

Con frecuencia los programas de las radios comunitarias son propuestos por miembros de la comunidad. En el caso de radio Ñomndaá, muchos de sus programas (sobre la convivencia con la familia, sobre medicina tradicional, entre otros) han sido propuestos directamente por radioescuchas de la comunidad.

Tomando en consideración estos ejemplos podemos afirmar que en dichas experiencias se condensa el eje de la acción de una radio comunitaria. En otras palabras, facilitar la posibilidad de apropiación de una herramienta de comunicación y desarrollo, generando la oportunidad para que muchos hombres y mujeres se ubiquen de otra manera en la estructura social, permitiéndoles ejercer el derecho a comunicarse y expresarse, el derecho a saber, a informarse, a ser visibles y tomados en cuenta.<sup>63</sup>

A diferencia de las radios tradicionales, la radio comunitaria reconoce y da espacio a la ciudadanía, la cual tiene la oportunidad de capacitarse y desarrollar sus propias habilidades.<sup>64</sup>

La radio comercial no tiene un interés específico en generar protagonismos o “dar la voz” a los radioescuchas. Si bien abren espacios para que en algunos casos presenten sus opiniones telefónicamente, expresen sus demandas a las autoridades o sus requerimientos musicales, dicha participación se da en el marco limitado de un programa radial, sin que los radioescuchas tengan influencia en la definición de los objetivos generales de la radio o en su programación. En el caso de las radios comerciales, los radioescuchas participan en un papel consultivo.

Estas diferencias hacen que las radios comunitarias puedan convertirse en instrumentos idóneos para generar mecanismos en contra de la discriminación. Al sustentarse su accionar en los miembros de la comunidad se generan condiciones para que éstos se hagan visibles y se promueven así procesos de empoderamiento subjetivo y colectivo.

---

<sup>63</sup> Ibid., pág. 32.

<sup>64</sup> Ibid., pág. 334.

Las acciones de las radios comerciales no apuntan a realzar a las identidades ni a generar mecanismos contra la discriminación. Por el contrario, en tanto los grupos multimediáticos a los que pertenecen cuentan con recursos para comprar radiodifusoras, se genera una concentración de “muchos medios en pocas manos”<sup>65</sup>, lo cual delimita la pluralidad de voces en la programación.

La importancia de las radios comunitarias para cumplir el objetivo de contrarrestar la discriminación se sustenta en los siguientes puntos:

- A través de las radios comunitarias se generan formas de reconocimiento hacia grupos sociales excluidos o marginados,
- Se le da la voz a las y los ciudadanos comunes
- Las radios comunitarias se sostienen en principios de autonomía y autogestión,
- Tienen como objetivo la transformación de la realidad social en beneficio de la comunidad.

Estas cualidades generales se encuentran contenidas en las propuestas de Andrés Geertz<sup>66</sup> sistematizadas a partir de un proyecto político y de movilización social. Según este autor las características de las radios comunitarias son las siguientes:

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.

---

<sup>65</sup> Frase del Senador Carlos Sotelo, Presidente de la Comisión de Radio y Televisión en el Senado, durante su presentación en el Foro “Diversidad y Pluralidad en los Medios Electrónicos en las Américas”. Organizado por el Senado de la República, AMARC, AMEDI, Fundación Friedrich Ebert, el 11 de septiembre de 2009.

<sup>66</sup> Geertz, Andrés et al, *La práctica inspira*, Quito, ALERC-AMARC, 2004.

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.

En síntesis, y considerando todas estas características de tipo organizativo, social y económico, hablar de radio comunitaria es referirse a una postura política, a un proyecto social que quiere la transformación de su realidad y participa en el diseño social de la comunidad en la que trabaja.<sup>67</sup> Dicha posición está definida también por su actitud frente al poder local:

Una radio comunitaria no se alía con un poder local autoritario, lo cuestiona y hace pública su forma de gobierno, es decir, ubica en la esfera de lo público lo que circula como secreto a voces y la gente sabe por experiencia propia, para intentar transformar su realidad, nombra públicamente y de otras maneras conocidas, hace evidentes hechos ocultos y les da nuevos significados.<sup>68</sup>

Por el contrario, la mayoría de las veces las radios comerciales tienen lazos directos con grupos de poder, tanto económicos como políticos. Su programación y líneas editoriales aparecen directamente influenciadas por este tipo de alianzas. Las directrices fijadas por los propietarios de las radioemisoras impactan en la selección de los contenidos y sustentan la aplicación de mecanismos (abiertos o velados) de censura que limita la presentación de visiones opuestas. En este sentido las radios comerciales son formadores de opinión de la mayoría. En cambio, las comunitarias suelen generar opinión y reflexión de las minorías.

La radio comunitaria tiene la función de hacer público el escrutinio comunitario de la gestión gubernamental local. Por esto se la relaciona con la transparencia. Además en este proceso se genera una reapropiación y resignificación de la realidad social por parte de los ciudadanos que la constituyen. Las radios comerciales no comparten estos objetivos.

---

<sup>67</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005., pág. 36.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pág. 30-31.

En Cuadro 1 se sintetizan las diferencias expuestas entre radios comerciales y comunitarias.

**Cuadro 1**

**Elaboración propia**

	<b>Radios comunitarias</b>	<b>Radios comerciales</b>
Propietario/dueño de la radio	Es posible identificar miembros fundadores, pero la radio no funciona sin el voluntariado proveniente de la comunidad	La empresa
Quién toma las decisiones	Comité directivo integrado por miembros de la radio y representantes de los comités de base	El Directorio de la empresa.
Objetivos	Impulsar la autonomía de los pueblos indígenas. Generar conciencia en la comunidad de los derechos indígenas y de quienes se oponen a su pleno ejercicio	Lograr una mayor cantidad de radioescuchas que posicione favorablemente a la frecuencia en el mercado de las telecomunicaciones. Para estas radios es fundamental la potencia y dial que logren obtener. Con mayor audiencia más atractivo para anunciantes y patrocinadores
Tipo de proyectos que impulsan	Están enmarcadas en un proyecto autónomo. Programas que dan un servicio a la comunidad (sobre el medio ambiente, medicina tradicional, salud preventiva para las mujeres, consejos para una mejor convivencia, entre otros).	De interés general, entretenimiento, entre otros. Los programas no apuntan a la reflexión ni a la concientización de sus oyentes.
Garantías de su funcionamiento	Depende del apoyo de la comunidad	En el lugar que ocupen en el mercado de las telecomunicaciones.

Financiamiento	Aportes de la comunidad a través de fiestas, rifas, trabajo voluntario, etc. Donaciones de organizaciones de la sociedad civil.	Monetario. A través de los patrocinadores y la venta de publicidad
Papel de los radioescuchas	Se busca un acercamiento de los radioescuchas al proyecto político de la radio comunitaria. Se quiere promover su participación. En muchos casos los programas son llevados adelante por radioescuchas que los propusieron	Son receptores pasivos de la información que se transmite. Los espacios de mayor participación son de opinión. No existen casos de programas generados por radio escuchas
Formadores de opinión	De grupos marginados, excluidos, discriminados	De la mayorías en tanto consumidores
Papel del entorno inmediato y más extenso	Se pretende generar cambios positivos en la comunidad, afianzar identidades y el sentido de pertenencia a la misma.	Se quieren posicionar favorablemente en el entorno de los radioescuchas.
Obtención del permiso legal	En muchos casos no lo tienen. Esto las expone a situaciones de hostigamiento que vulnera su permanencia.	Resulta una condición imprescindible para su funcionamiento

### 2.3. Las radios indigenistas y universitarias

En lo siguiente se analizan las diferencias y similitudes entre las radios comunitarias y otras radios no comerciales como, por ejemplo, las radios indigenistas y las universitarias.

En primer lugar, las radios indigenistas y las universitarias, además de incluir dentro de sus objetivos una orientación al servicio de la comunidad, cuentan con un andamiaje institucional que las respalda y que en cierta medida genera un marco de protección del que carecen las radios comunitarias.

Las radiodifusoras religiosas han logrado, a partir de su vinculación con la Iglesia, una mayor protección para su funcionamiento. La encargada de AMARC sostiene que la radio Teocelo en Veracruz sobrevivió desde los sesenta. Una de las razones que explica su longevidad es que estaba vinculada con la orden de los jesuitas. Así lo expresa: “Las dos experiencias que sobrevivieron desde los 60 fueron Huayacocotle y Teocelo. Teocelo, ni los más viejos tienen idea de por qué a ellos sí les dieron el permiso, fueron los únicos. Si lo piensas, tiene que ver con que eran jesuitas, eran de la iglesia, eso te da un margen de promoción... eran peligrosos pero tenían un margen que era la iglesia o lo estatal, aunque esto era imposible que se diera en lo civil”.<sup>69</sup>

Esta reflexión lleva a abordar una serie de interrogantes relacionados a la propiedad de la emisora, que al ser respondidos determinan claramente qué radiodifusoras pueden ser consideradas comunitarias y cuáles no, aún cuando estas últimas puedan tener una orientación social. De este modo debemos considerar: ¿quién es la o el dueño de la radio? ¿Quién decide? ¿De dónde vienen los recursos?

Frente a la pregunta de por qué las radios indigenistas no son comunitarias, la representante de AMARC destaca que la vinculación de las mismas con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es el elemento central para establecer la diferencia. Tal como lo expresa:

“[las radios indigenistas] Son medios públicos, al pan pan, al vino, vino. ¿Quién tiene la propiedad? La primera condición es la propiedad, quien es el dueño decide, esta es una verdad aquí y en Marte. Si yo soy dueña del medio yo decido qué se hace con el medio... En el caso de las radios indigenistas, el dueño es el estado, es una institución del estado que implementa la política oficial del indigenismo, eso no la descalifica, simplemente que tiene esa condición”.<sup>70</sup>

La importancia de establecer quién es la o el propietario y sostiene económicamente a la radio resulta central a la luz de sus efectos en la autonomía del proyecto. Desde esta lógica, aún en el caso de radios no comerciales, la vinculación explícita con alguna entidad o institución, tanto pública como privada, que provee los recursos para su

---

<sup>69</sup> Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).

<sup>70</sup> Ibid.

funcionamiento pone a las emisoras en una relación de dependencia. Esto se da no sólo en términos financieros sino también en relación a ciertas directrices emanadas desde dichos organismos a las que las radios se deben adecuar. Tal como lo expresa la representante de AMARC con base en su propia experiencia al frente de una radio indigenista:

“A mí me pasaba, cuando yo era la Directora de la radio de Quetzala, las organizaciones me decían. “Hagamos esto”, les decía: “no puedo, no puedo hacerlo! Me corren, cierran la radio” “Hagan su radio uds. no dependan de...”. Por eso la propuesta que se sacó con los de EZLN que las radios indigenistas se las dieran a las comunidades indígenas... bueno qué ganas de seguir mamando del estado?! No es una propuesta de ejercicio autónomo.”<sup>71</sup>

El mismo razonamiento aplica para el caso de las radios universitarias, que a pesar de formar parte de organismos autónomos del estado también reciben sus recursos de él. En contraposición, la “falta de dueños,” que define a las radios comunitarias, amplía sus márgenes de maniobra y su capacidad de acción: “... otro ejemplo, supongamos que tenemos un problema con radio Bemba, ¿quién decide al final qué pasa con radio Bemba? Radio Bemba, el colectivo de radio Bemba, la autonomía de radio Bemba en la toma de decisiones al final enmarca totalmente al medio”.<sup>72</sup>

De este modo, el ejercicio de la autonomía y la capacidad para proponer visiones, opiniones y puntos de vista depende de quiénes son los propietarios. Cualquier conflicto de criterios, preferencias o intereses lo resuelven ellos. La fórmula es sencilla: el que paga manda.

La posibilidad de que la legislación reconozca la existencia de diversos tipos de propiedad, entre la que se encuentre la propiedad social de los medios comunitarios resulta de vital importancia para asegurar la existencia de este tipo de emisoras. Tal como reflexiona la representante de AMARC: “...el punto central es la diversidad en la propiedad de los medios. O sea que lo que garantice la legislación sea la diversidad de la propiedad de los medios. Que reconozcas la propiedad social, que reconozcas la propiedad comercial, que reconozcas la propiedad estatal”.

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

## 2.4. Antecedentes de las radios comunitarias en México.

A continuación se presenta la historia de las radios comunitarias en México. Es difícil relatar cronológicamente el surgimiento y la evolución de ciertas emisoras. Atendiendo a un enfoque sistémico, resulta de interés considerar e identificar una conjunción de actores, instituciones e instrumentos jurídicos que han estimulado, o bien dificultado, el proceso de creación y crecimiento de las radios comunitarias en México. Entre los distintos elementos y factores se señalan:

- a) los avances producidos a nivel regional en América Latina,
- b) la presencia y el protagonismo de ciertas instituciones como AMARC,
- c) las controversias que se generan con el otorgamiento de los permisos, por nombrar algunos de los elementos.

En el último capítulo se presentan los cambios en la legislación mexicana en materia de radiodifusión, se analizan las iniciativas identificadas hasta el momento que intentan volver un asunto público y de interés estatal a las radios comunitarias en México.

En primer lugar, se hará referencia a la historia de las radios no comerciales como las universitarias, las populares, indigenistas y público-estatales. En segundo lugar, se relatan los adelantos de las radios comunitarias en México, el papel de AMARC en este proceso, y de los progresos y retrocesos con la institución que entrega los permisos por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En tercer lugar, se desarrolla el avance de la región latinoamericana en esta temática.

### 2.4.1. Los radios no comerciales<sup>73</sup>

Para comprender el avance de las radios comunitarias en México, primero es necesario entender el impulso dado desde el Estado a los medios no comerciales. Dicho impulso se dio en el marco de lo que se conoció como *la comunicación para el desarrollo*, que

---

<sup>73</sup> La historia de las radios no comerciales se desarrolló con base en ———, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005.

se promovió con el objetivo de contrarrestar la tendencia general de las radios comerciales y de aprovechar las posibilidades mediáticas para la educación, la cultura y el desarrollo.

Es así que en la década de los cuarenta nacieron numerosas experiencias a la luz de este marco y bajo el ala protectora del Estado. Es posible hacer referencia a la creación del Canal 11 XEIPN, perteneciente al Instituto Politécnico Nacional, con emisiones educativas y culturales; el programa de alfabetización y educación básica a través del proyecto de Enseñanza Secundaria por Televisión (Telesecundaria); la Televisión Rural de México –posteriormente Televisión de la República Mexicana (TRM)-; el Instituto Latinoamericana de la Comunicación Educativa (ILCE); la Unidad de Televisión Educativa y Cultural (UTE); las radios indigenistas; y, más recientemente, los sistemas de radio y televisión de los estados, el Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y el Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION) (privatizada en la década de los noventa del siglo pasado).<sup>74</sup>

El análisis de los inicios de las radios no comerciales en México (las cuales conforman y definen distintos modelos radiofónicos) debe tomar en cuenta el desarrollo de este marco de televisión y radio estatales con fines sociales. Las radios no comerciales que consideraremos a continuación pueden agruparse en diferentes categorías: la radio indigenista (que es pública y estatal), la radio universitaria y la radio pirata. Como ya mencionamos anteriormente, éstas tienen en común con las radios comunitarias el hecho de no ser comerciales.

#### **2.4.2. La radio Indigenista**

Históricamente las poblaciones indígenas han tenido muchas dificultades para acceder a los medios de comunicación. En algunos países, como es México, es importante establecer las diferencias entre las radios indigenistas y las indígenas. Las primeras, aunque tienen un perfil comunitario, son medios de Estado y no cumplen con la condición de propiedad colectiva ciudadana, las segundas son medios operados y

---

<sup>74</sup> Ibid., pág. 57.

dirigidos por grupos indígenas, sin intermediación del Estado y con autonomía en su proyecto.<sup>75</sup>

La política más ambiciosa que se ha emprendido en materia de medios estatales es sin duda el sistema de radiodifusoras culturales indigenistas, iniciado a principio de los ochenta por el organismo destinado específicamente a la atención de los asuntos indígenas: el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1951 con el objetivo de promover los asuntos indígenas y la protección de las comunidades y transformado en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en 2003. Esta institución ha constituido una red con 20 radiodifusoras ubicadas en las regiones donde se asientan los grupos indígenas mayoritarios.

El desarrollo de radios orientadas a dichos grupos étnicos no puede entenderse sin tener presente la importancia que la oralidad adquiere en la reproducción cultural de dichas comunidades. En otras palabras, teniendo en cuenta que en muchos casos las tradiciones se transmiten de forma oral, la radio se convierte en un instrumento central para que dichas tradiciones lleguen a una mayor audiencia y hace posible su transmisión a grupos dispersos en la geografía de la región. Tomando en cuenta estos aspectos, el proyecto radiofónico dirigido a las comunidades indígenas se pensó en tres etapas: en la primera se buscaba motivar a las personas indígenas a participar en los proyectos, en la segunda se hacía énfasis en la educación no formal, y en la tercera etapa se buscaba la participación y autogestión de las comunidades.

Con base en estos propósitos en 1979 se creó el Proyecto Cultural Radiofónico Indigenista, el cual tiene como objetivos, por un lado, responder a las necesidades de comunicación del auditorio, y por el otro, motivar y fortalecer los procesos de participación de las colectividades y organizaciones indígenas en la radio, de forma tal

---

<sup>75</sup> Ibid., pág. 47. La distinción entre radio indígena e indigenista será fundamental cuando trabajemos con las concepciones y los valores de la radio comunitaria Nomndaá. Una vez realizado el trabajo de campo, uno de nuestros objetivos será confrontar las visiones y concepciones de una radio comunitaria indígena que quiere mantenerse autónoma de la lógica estatal, con las visiones y concepciones de la Red de Radiodifusoras que funcionan en CDI. Ambas instancias promueven la importancia de la RC para realzar, reconocer y transmitir la identidad indígena, pero sus funcionamientos y concepciones son bien distintos en uno y otro caso.

que ellas vayan accediendo a los niveles de gestión, promoción y dirección de la emisora para ir desarrollando el proceso de transferencia del medio a los indígenas (CDI).<sup>76</sup>

La primera emisora que el INI creó a través del Proyecto Cultural Radiofónico Indigenista fue *La Voz de la Montaña* en Guerrero, en 1979. Este proyecto radiofónico indígena hizo posible a las personas indígenas escuchar las noticias en su propia lengua, fomentar su música y transmitir sus tradiciones. Dados estos notables resultados, el INI se propuso continuar con los proyectos de radio. Como resultado de esta línea de acción en 1981 se inaugura *La Voz de los Yakot* en Tabasco y en 1982 *La Voz de la Mixteca*, en Oaxaca, que buscaba apoyar a los pueblos mixtecos y triquis.

En la segunda mitad de ese año se inauguran varios radios en distintos estados del país: *La Voz de los Purépechas* en Michoacán, *La Voz de la Sierra Tarahumara* en Chihuahua orientada a los pueblos Rarámuri, O´dhame y Guarijío. Finalmente el 29 de noviembre de ese año se crea *La Voz de los Mayas* en Yucatán direccionada hacia el desarrollo de los mayas peninsulares.<sup>77</sup> A lo largo de los años otras emisoras se irían sumando a la red, hasta alcanzar el total de las 20 emisoras indigenistas existentes hoy en día.

### **2.4.3. La radio universitaria**

La creación de radios universitarias tiene su antecedente más importante en la promoción de emisoras orientadas a cubrir objetivos fundamentalmente educativos y englobadas en torno a lo que se dio en llamar *la radio Educativa-Popular*. Las experiencias de las radios educativas, casi todas cristianas, se extendieron por América Latina en los años 60. Cerca de medio millar de radios de este tipo surgieron en 15 países. En un primer momento dirigieron su atención a las y los campesinos e

---

<sup>76</sup> Ibid, CDI, 2009, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), <http://www.cdi.gob.mx>, consultada el 17 de mayo, 2009.

<sup>77</sup> Romero Olvera, Gregorio Moisés, "Democratización del espacio público en México. El caso de las radios comunitarias," Tesis de, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, 2008.

indígenas y en los setenta se suman también a las poblaciones suburbanas y marginadas.<sup>78</sup>

En relación con las radios universitarias es necesario dejar en claro que pueden funcionar de dos formas: o bien mediante circuito cerrado limitado a las instalaciones de la propia institución (transmitiendo por ejemplo, mediante altavoces colocados en diferentes puntos) y teniendo por lo tanto como su audiencia a estudiantes, profesores(as) y demás miembros de la comunidad universitaria; o bien obteniendo un permiso y la asignación de una frecuencia y transmitiendo entonces para el público en general. En cualquiera de los casos, sin embargo, lo distintivo de este tipo de emisoras es que su objetivo principal es fundamentalmente educativo.

En 1937 inicia la radiodifusión universitaria con el nacimiento en el seno de la UNAM de la Radio Universitaria XEXX, hoy conocida como Radio UNAM XEUN. Otras universidades, como la Universidad Veracruzana, Universidad de Sonora, el Proyecto de la Universidad Iberoamericana y Radio Chilpancingo instalaron emisoras. Experiencias semejantes se tuvieron en la Universidad Autónoma San Luis Potosí (1938), la Universidad de Guanajuato (1958), la Universidad Benito Juárez en Oaxaca (1964), la Universidad de Sinaloa (1971) y la Universidad Michoacana de Nicolás de Hidalgo en Morelia (1976).

En 1943 la Universidad Veracruzana crea su radiodifusora con las siglas XERUV y transmite en Xalapa, dedicando su programación al ámbito rural. En 1962 aparece la radio de la Universidad de Sonora transmitiendo información de interés social y difundiendo la cultura universitaria. En 1987 comienza un proyecto importante en la Universidad Iberoamericana, "Radio Ibero", con un sistema de bocinas colocado en la cafetería de la escuela, y tuvo un aumento gradual de cantidad de watts de potencia. En el 2001 la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT) autorizó un aumento a

---

<sup>78</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005, CDI, 2009, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), <http://www.cdi.gob.mx>, consultada el 17 de mayo, 2009.

3000 watts lo que significó poder transmitir y llegar a una gran audiencia, esta autorización se hizo efectiva en el 2003.

El “Politécnico en Radio” nombre que tomó la estación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) se originó en 1984. Este proyecto se pensó como un apoyo para estudiantes de la carrera de Ingeniería en Comunicaciones y Electrónica; en 1995 obtiene su permiso. “Radio Chapingo” nace como proyecto en 1950, experimenta cambios en las distintas décadas, hasta que en 1990 se presenta como un proyecto radiofónico universitario de cobertura regional. Actualmente esta radio tiene su señal dentro de las instalaciones universitarias y junto con *Omega Experimental* es una de las estaciones regionales de Texcoco.<sup>79</sup>

El primer proyecto de radiodifusión universitaria surge en la UNAM, luego prolifera en las universidades públicas de los estados del país principalmente en los sesenta y setenta. En las universidades privadas, como es el caso de Radio Ibero, aparecen más recientemente.

#### **2.4.4. La radio pirata**

Es un término nacido en Europa, principalmente en Inglaterra, Dinamarca y Holanda. Su fórmula y propuesta radiofónica era la combinación de productos y música destinada para jóvenes. Las programaciones estaban sostenidas por multinacionales con fuerte presencia de capitales norteamericanos. El término trascendió el ámbito europeo, para ser utilizado en nuestros días para calificar a toda radio que transmita sin autorización. Esta forma de denominar a las radios, es una manera de descalificar a las emisoras surgidas al margen del sistema legal establecido.<sup>80</sup> La “radio pirata” en México es considerada un acto ilegal, más que un medio para ejercer el derecho a la

---

<sup>79</sup> Romero Olvera, Gregorio Moisés, "Democratización del espacio público en México. El caso de las radios comunitarias," Tesis de, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, 2008., págs. 83-85.

<sup>80</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005., págs. 45-46.

libertad de expresión y acceso a la información.<sup>81</sup> En este punto, las radios libres<sup>82</sup>, cuya posición política es no aceptar y subsumirse a la figura del “permiso” también pueden ser consideradas radios piratas.

Las primeras referencias a este tipo de emisoras en América Latina son la *Radio Sutatenza* en Colombia –también considerada la primera radio comunitaria en la región-. La *Radio Venceremos* y la *Radio Farabundo Martí* en El Salvador, la radio minera *Pío XXI “La Voz de los Pobres”* en Bolivia y las *radios truchas* en Argentina. Una de las más importantes fue la *Radio Rebelde* en Cuba (1958) creada para apoyar el movimiento revolucionario y que funcionó como el medio de comunicación de las fuerzas a cargo del Comandante “Che” Guevara.

En sus inicios en América Latina las radios comunitarias estaban asociadas a proyectos políticos colectivos contestatarios de la autoridad local y gubernamental. En el caso de Cuba, esta connotación rebelde y de lucha tomó una gran envergadura dado que ayudó a organizar la Revolución Cubana.

## **2.5 Las radios comunitarias en México**

La radio en México, con más de 80 años de existencia, cuenta hoy con un total de 1483 emisoras,<sup>83</sup> que se diferencian de acuerdo al tipo de figura legal que reconoce su existencia y ampara su funcionamiento: así algunas transmiten en base a “concesiones” obtenidas para uso comercial y otras en base a “permisos” para uso oficial, cultural, educativo y de servicio. A las primeras se las denomina comúnmente como “concesionadas” y a las segundas, “permisionadas”.

---

<sup>81</sup> Remitirse a la Ley de Bienes Nacionales que establece que las ondas radiofónicas que circulan por el aire es de propiedad del gobierno.

<sup>82</sup> Radio libre es otra forma de hacer referencia a la pirata, pero quitando lo descalificador.

<sup>83</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005, Ramos, José Manuel, "La radio comunitaria en México: lecciones aprendidas y claves para el futuro," en *Coloquio internacional sobre medios comunitarios, participación, sostenibilidad e identidad*, Santiago de los Caballos, República Dominicana, 2006.

De acuerdo a los datos referidos a la administración de las frecuencias que el Estado Mexicano ha realizado, del total de emisoras un 88% corresponden a radios comerciales o “concesionadas” y 12% de las emisoras permisionadas para su uso educativo y cultural.

Esta desproporción existente a favor del primer tipo de emisoras revela la existencia de una lógica particular en la administración de los usos que oficialmente se propone en México para la radio, y que privilegia predominantemente el modelo comercial. Además de tener este carácter eminentemente comercial, el sector radiofónico está caracterizado en nuestro país por un alto nivel de concentración a consecuencia de prácticas monopólicas llevadas adelante por los grupos empresariales con intereses en el sector.

Como resultado, cerca del 80% de las emisoras concesionadas son manejadas por sólo 13 grupos radiofónicos, dejando el 20% restante a emisoras sin grupos específicos. En el caso de las permisionadas se estima que el 80 % de ellas están asignadas a los gobiernos estatales y federal, de tal manera que la concentración también se verifica en relación a las radiodifusoras llamadas de servicio público.

Estos datos hacen evidente cómo las características de las políticas oficiales de comunicación han dado lugar a condiciones particulares de operación que condicionan el desarrollo de la radio mexicana, dejando en la marginalidad a los modelos de radiodifusión sin fines de lucro.

En México la historia mediática está marcada por la supremacía de los medios comerciales frente a los medios de Estado, sean culturales, educativos o indigenistas, que pertenecen a instituciones gubernamentales, universidades o gobiernos de los estados y que como tales, cuentan con un presupuesto público. Se trata de aquellas frecuencias de radio y televisión que se orientan al servicio público y que han recibido el impulso de una corriente de comunicadores en torno a la responsabilidad del Estado de contar con medios públicos de comunicación. El sector de las radios comunitarias,

aunque cuantitativamente mínimo, constituye un espacio desde el cuál iniciar la reconformación de los diversos modelos radiofónicos que deben existir en el cuadrante nacional.<sup>84</sup>

Concentrándonos en estas últimas, el papel que las organizaciones sociales dedicadas a la comunicación asumieron en el crecimiento del sector merece ser destacado. Diversas de estas organizaciones apoyaron a los movimientos sociales difundiendo información que los medios tradicionales ocultaban. La más antigua es el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) que se convirtió en un punto de referencia solidario para múltiples movimientos sociales en el país.

Actualmente el país cuenta con una red de comunicadores (as) civiles que producen periódicos y operan radiobocinas (altavoces al aire libre desde donde transmiten programas grabados) y algunas emisoras comunitarias. Otra organización que desde 1963 trabaja la capacitación y producción radial con movimientos sociales es el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) en Guadalajara, Jalisco, impulsando estrategias de educación y comunicación popular para la participación ciudadana.<sup>85</sup>

En los años 90, coincidiendo con la emergencia de diferentes movimientos sociales luego del proceso electoral de 1988 y con el ingreso de personas representantes de diversos partidos políticos al Congreso gracias a las reformas en las leyes electorales, en México se comienza a re-discutir ampliamente la concepción de la “construcción de la ciudadanía”.

En ese contexto, las organizaciones civiles empiezan a crecer y multiplicarse incorporando el tema del derecho ciudadano a participar activamente en los procesos políticos y sociales. Los reclamos en torno al pleno ejercicio de los derechos a saber, a estar informado e informar comienzan a ganar espacios y tener repercusiones

---

<sup>84</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005., pág. 56.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pág. 58.

concretas desde mediados de la década del 90.<sup>86</sup> En 1995 la Alianza Cívica exige su derecho de acceso a la información y cuestiona el salario del presidente de la república, un hecho sin precedentes hasta entonces.

Otro elemento de notable importancia en el impulso que tomaron las radios comunitarias en el siglo XXI fue el acuerdo establecido durante los “*Diálogos de San Andrés*” entre el gobierno y el EZLN en 1996, a partir del cual se plantea formalmente la demanda de que los pueblos indígenas tengan medios de comunicación propios. Esta demanda en particular se plasmó en la reforma del artículo 2 de la Constitución que explícitamente reconoce los derechos de los pueblos indígenas.

En el 2000 se constituye el primer esfuerzo por constituir un Observatorio Ciudadano de los Medios de Comunicación bajo el lema “Ya los vimos y los vamos a vigilar”, en el que se sumaron los intereses de diversas organizaciones sociales. Con ello se dio inicio a una serie de movimientos vinculados al ejercicio del derecho ciudadano y a la exigencia del derecho a la información. Asimismo Comunicación Comunitaria, a través del “Frente Amplio Tu Imagen, Tu Voz y Tu Derecho” inició las “Jornadas por la Libertad de Expresión, el Derecho a la Información y el Acceso Público” durante las que se recabaron más de 1,000 firmas de ciudadanos que solicitaban la democratización y el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación electrónica. Otros de los trabajos de denuncia sobre el estado de las libertades de expresión e información han sido emprendidos por la Red Mexicana de Protección a Periodistas, conformada por la Fundación Manuel Buendía, la Academia Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

A estas iniciativas puntuales en relación a la libertad de expresión y acceso a la información se le debe sumar la alternancia democrática y las consideraciones relacionadas a la convivencia en democracia y la condición de la igualdad ante la ley, los derechos y también el acceso a la palabra que desarrollamos en el primer apartado de este Informe parcial.

---

<sup>86</sup> Como se señaló en apartados anteriores de esta misma sección (1.1.b) la reforma constitucional de 1977 incorporó explícitamente el derecho a la información.

### 2.5.1 El avance de las radios comunitarias en México

Las experiencias pioneras de radio comunitaria en México, ambas ligadas a la orden jesuita y que por muchos años se constituyeron en la excepción frente a la prominencia de las radiodifusoras comerciales, fueron las escuelas radiofónicas de la Sierra Tarahumara, orientadas a proporcionar la educación básica a las y los niños (as) indígenas y la conocida “Radio Huayacocotla” en el estado de Veracruz. La primera de ellas nace poco tiempo después que de la emisora Jen Poj de Santa María, y por diversos problemas deja de funcionar ya iniciados los años 70’.

La Radio Huayacocotla” ubicada en una región poblada por campesinos mestizos e indígenas nace en 1965 como radioescuela, para transformarse después en una radiodifusora “cultural y educativa”. Cuenta con una notable presencia en la región que cubre, aún cuando por mucho tiempo transmitió con una señal en onda corta y sólo recién en 2005 obtuvo una frecuencia FM.<sup>87</sup>

Radio Teocelo en Veracruz también fue creada bajo el ala de la orden religiosa jesuita y se convirtió luego en una radio comunitaria a cargo de un “consejo ciudadano”. Esta estación si bien tiene graves problemas de recursos y se encuentra presionada por los grupos locales de poder, se mantiene al aire y se distingue por ser la primera que obtuvo el permiso siendo operada por un grupo de la sociedad civil de manera independiente, aún cuando esto ocurrió recién en 2003.<sup>88</sup>

El interrogante que surge a esta altura es por qué a pesar de, en varios casos, tener varias décadas de existencia y desarrollo propio las radios comunitarias debieron esperar tanto para obtener los permisos que regularizaran su condición. ¿Por qué el estado mexicano tardó tanto tiempo en reconocer este tipo de experiencias y brindarle

---

<sup>87</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005., pág. 61.

<sup>88</sup> Ramos, José Manuel, "La radio comunitaria en México: lecciones aprendidas y claves para el futuro," en *Coloquio internacional sobre medios comunitarios, participación, sostenibilidad e identidad*, Santiago de los Caballos, República Dominicana, 2006., pág. 2, Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005. pág. 61.

los elementos para que pudieran funcionar dentro del marco legal existente? La respuesta a estos interrogantes remite a las cualidades del sistema político mexicano durante la mayor parte del siglo XX.

La hegemonía del PRI en el ejercicio del poder durante casi 70 años tuvo como uno de sus pilares la limitación de cualquier experiencia social autónoma y un férreo control de la información. Estos mecanismos servían para controlar cualquier proceso social disidente, además de para infundir miedo y desconfianza en las acciones colectivas. No resulta casual que en la década de los noventa se conceptualizara a las radios comunitarias mexicanas como “radios clandestinas.” El PRI no toleraba disensos ni voces distintas y por lo tanto, los movimientos sociales debían actuar a escondidas y en la clandestinidad si se quería evitar la represión.

Ahora bien ¿Cuáles fueron los factores que motivaron el surgimiento de gran cantidad de radios comunitarias en los últimos años?

En primer lugar hay que ubicar a la creación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias<sup>89</sup> con sede en México en 1992, al realizarse la V Asamblea Mundial en Oaxtepec, Morelos. El antecedente de esta asamblea fue la participación de las radios indigenistas mexicanas durante el Encuentro de Managua en 1988 presidida por un funcionario del INI. El evento celebrado en Oaxtepec fue organizado por la subdirección de radio de ese Instituto, quien tuvo la primera representación de AMARC en México.

Esta organización en 1999 cambia la forma de elegir al representante de los países, y será vía el voto. En el 2000 la Asociación realiza una reforma organizativa integral y en una reunión nacional se conforma por primera vez la “Mesa Nacional de Trabajo” como la instancia colegiada para la toma de decisiones y se establecen las reglas para que la nueva representación sea elegida, por primera vez, mediante el voto de las radios y los

---

<sup>89</sup>El movimiento de radios comunitarias en su mayor parte está articulado en la AMARC que tiene presencia en 5 continentes en 110 países integrando a más de 3000 asociados. Su sede mundial está en Montreal Canadá. Las etapas de esta red se detallan en los propicios documentos oficiales de AMARC.

proyectos asociados. Hay una serie de otros factores que confluyeron en este momento y que intensificaron el crecimiento de las radios comunitarias en México.

Este proceso de reorganización de AMARC coincidió con 1) la creación de nuevas radios en nuevos estados del país, "... hubo una rearticulación de radios comunitarias en el país, nunca antes se había dado algo así";<sup>90</sup> 2) la apropiación tecnológica por parte de grupos de jóvenes para hacer los transmisores, en este proceso la *K Huelga* tuvo un papel fundamental<sup>91</sup>; 3) existe un nuevo marco normativo con la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Ley Federal de Radio y Televisión. En dicha Mesa Nacional de Diálogo se estableció que sus integrantes sean representativos de los sectores de la red: el campesino, indígenas, jóvenes y mujeres "... esta Mesa de Diálogo era la alternancia al poder, muchos creímos que realmente podíamos tener una nueva ley de medios, que la radio comunitaria se reconociera... pero no fue así".<sup>92</sup> Al contrario, la Ley Federal de la Radio y la Televisión fue el ataque frontal del gobierno federal y el sector privado de la radio y la televisión contra la radiodifusión comunitaria.

Todos estos ingredientes influyeron en la reconfiguración de la red y en la aparición de nuevas definiciones de las radios comunitarias para propiciar una mayor organicidad y capacidad de articulación.

Al compás de este estado de efervescencia de la posibilidad de creación de radios comunitarias, el 10 de octubre de 2002 el Gobierno Federal emitió un decreto que modificaba, por un lado, el reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, y por otro lado, los montos del pago en tiempo aire que los concesionarios hacen al gobierno a manera de impuesto.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> *Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).*

<sup>91</sup> Durante la Huelga Estudiantil de la UNAM del 99-2000 el Comité General de Huelga (CGH) creó su propia radio como una manera de transmitir aquella que sucedía y se decidía, que se llamó la "*K Huelga*". Esta radio fue creada por estudiantes de Ingeniería que participaban de la huelga. En este marco, se dispusieron a realizar varios transmisores que vendían a muy bajo costo, dando la posibilidad de disponer de uno

<sup>92</sup> *Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).*

<sup>93</sup> Mas sobre este tema se trabajará en el último capítulo.

Esto mostraba que la Mesa de Diálogo no había incorporado las miradas de las radios de tipo social, además del sometimiento de los poderes de Estado ante las demandas, exigencias e intereses de los empresarios. Entre otras cuestiones, mientras duró el proceso de diálogo se había establecido un acuerdo no escrito, que mientras no estuviera lista la nueva ley no sólo no se entregaría ningún permiso o concesión, sino que tampoco se promoverían acciones en contra de aquellos medios que no contaban aún con la autorización.

Por encima de este acuerdo, la SCT intentó cerrar la estación Frecuencia libre de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y cerró la emisora Jen Poj de Santa María, en mayo y agosto de 2002 respectivamente.<sup>94</sup>

En esta coyuntura, y ante las descalificaciones que AMARC recibió por su propuesta de ley que presentó en el Senado, la red de las radios junto con otros organismos e instituciones determinaron la necesidad de organizar un “Festival de los Medios Comunitarios y Ciudadanos”, del 23 al 14 de Agosto de 2002 en el Museo Nacional de las Culturas Populares en la Ciudad de México, al que asistieron como 300 representantes de las radios comunitarias que funcionaban en el país, llegaron también productores independientes de Argentina, Canadá, Guatemala, Estados Unidos y Alemania.

Este Festival tuvo por objetivo impulsar el reconocimiento legal de los proyectos comunitarios, darlos a conocer, sacarlos de la marginalidad e ilegalidad. La representante de AMARC planteaba que las radios comunitarias no son ni clandestinas ni piratas, sino comunitarias y ciudadanas.

Los permisos se otorgaron luego de una intensa y continua lucha política, en la que la constitución de aliados con formadores de opinión (como Carmen Aristegui y Sergio Aguayo), fue fundamental. Académicos y formadores de opinión se han sumado a la denuncia continua de la situación de vulnerabilidad que vivían las radios comunitarias y

---

<sup>94</sup> Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005., págs. 75-76.

señalaban cómo de esta manera el Estado le estaba coartando la libertad de expresión que podían ejercer como sujetos de derecho. Redundante sería relatar en este informe todo el proceso de entrega de los permisos a 11 radios comunitarias que se inició en diciembre de 2003 y concluyó en agosto de 2005, cuando se emitió el permiso de la radio comunitaria Omega Experimental de Texcoco, Estado de México. La representante de AMARC inició el proceso de solicitud de la figura del permiso con una cartera inicial de 24 radios comunitarias y obtuvo en este proceso los permisos de 11 radios. En la actualidad son sólo 13 las radios comunitarias que funcionan con los permisos legales correspondientes.

En septiembre del 2007 se realiza el Congreso Nacional de Comunicación Indígena (CNCI) en México. Entre otras resoluciones, el CNCI solicitó al Congreso de la Unión que legisle para facilitar a los pueblos originarios el acceso y administración de medios de comunicación.<sup>95</sup>

El 19 de mayo de 2009 se organizó un evento público en el Club de Periodistas en el que se presentó el *Manual de Trámite de Permiso de Radiodifusión Indígena*, que permitiera conducir el trámite de permiso a las radios indígenas,<sup>96</sup> que ha sido el resultado de un proceso de diálogo que duró 9 meses desde julio de 2008.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Postura del CNCI en la reunión del 24 de octubre con el Grupo Plural para la revisión de la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión del Senado de la República. ALAI, América Latina en movimiento, 25 de octubre del 2007. <http://alainet.org/active/20430&lang=es>.

<sup>96</sup> El Manual representa un paso trascendental en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a adquirir, administrar y operar medios de comunicación, ya que sin dejar de resaltar la necesidad de contar con una nueva ley de medios que desarrolle los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en esta materia; transparenta el procedimiento para el otorgamiento de permisos de radiodifusión indígena, con base en el marco legal de la radiodifusión y el marco legal de los derechos de los pueblos indígenas (Boletín circulado por Internet de Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad, A.C.; 17-05-09).

<sup>97</sup> La Mesa de Diálogo se integró en un grupo de trabajo con radios indígenas permisionadas, radios y comunicadores indígenas, la Comisión de Seguimiento del Congreso Nacional de Comunicación Indígena, Organizaciones Civiles y las autoridades relacionadas con el trámite de permisos de radiodifusión, la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión de la Cofetel, la Subsecretaría de Medios de la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas por conducto de la Dirección de Comunicación Intercultural y el Consejo Consultivo.

En tanto las autoridades federales participaron del proceso de Diálogo con sugerencias y modificaciones al manual, los miembros de las organizaciones sociales asumieron el compromiso del gobierno federal para con las radios comunitarias indígenas. Sin embargo, las autoridades cancelaron su asistencia dos días antes del evento, señal de una falta de voluntad política para apoyar el Manual (cancelaron 3 autoridades federales involucradas en el otorgamiento de permisos a las radios comunitarias: Cofetel, SEGOB y CDI).

## **2.6. Las radios comunitarias en América Latina**

La radio con perspectiva social tiene sus orígenes en la década de los cuarentas pasando luego por distintos estadios. Es interesante notar que a lo largo de estos años las emisoras incluidas en esta categoría han tomado distintas identidades y denominaciones en diferentes regiones. Mientras que en Europa se han llamado radios libres, en América Latina han adoptado la denominación de radios populares y participativas. Esto último ha sido fruto, sin lugar a dudas, de las vinculaciones que en los países latinoamericanos las radios comunitarias tuvieron con las luchas políticas libradas por los sectores populares.

En América Latina las radios comunitarias se convirtieron en medios a través de los cuales canalizar la denuncia y reacción ante la situación de desigualdad económica, política y social y en alternativas comunicacionales frente a la radiodifusión comercial. Una de las primeras experiencias de este tipo en la región se dió en Bolivia, a partir del desarrollo en los años cincuenta de las denominadas radios mineras impulsadas por el Sindicato de Mineros y uno de cuyos ejemplos más reconocidos fue la radio *“La voz de los mineros.”*

Otro tipo de experiencia estuvo constituido por las radios religiosas, impulsadas por ciertas órdenes con el objetivo de sustentar la acción evangelizadora. Un tercer tipo de experiencia de radio con perspectiva social lo constituye lo que se dió en llamar la radio escuela, una de cuyas primeras estaciones fue creada por el padre Salcedo en

Colombia. Este tipo de experiencia muestra que la radio comunitaria ha estado en estrecha relación con procesos de alfabetización, campañas sociales, de salud, con las tradiciones y las radios populares. Por último, es posible también identificar como antecedente de las radios comunitarias más reciente el caso de las radios clandestinas relacionadas a los movimientos sociales de liberación en El Salvador y Nicaragua. La clandestinidad en dichos casos se constituía en una condición necesaria para su supervivencia, ya que desde dichas estaciones se emitía información sobre los movimientos armados y promovían proclamas instando a la población a que se sumara a la causa de la lucha contra los regímenes autoritarios y la construcción de un nuevo orden social.

En la década de los ochentas las llamadas radios comunitarias, libres y participativas se sumaron a las llamadas radios educativas populares y alternativas con el objetivo de dar la voz a las mayorías excluidas del sistema político, económico, y por tanto de los medios.

En América Latina el reconocimiento explícito de las radios comunitarias en los marcos legislativos es muy reciente. Muchas de las que existieron desde 1947 lo hicieron utilizando la misma forma jurídica de la radio comercial pero con una lógica comunitaria. En 1995 empieza a usarse el nombre de radio comunitaria en las legislaciones latinoamericanas aunque con distintos alcances. En Colombia se las reconoce y promueve como la existencia de un tercer modelo de radiodifusión

## **2.7 Las radios y su relación con los derechos indígenas**

El auge de radios comunitarias en América Latina forma parte de la redefinición y repunte de las identidades de los movimientos indígenas y de sus demandas de reconocimiento e inclusión que se verificó en la última década del siglo pasado en toda América Latina, particularmente en vísperas de la conmemoración del V Centenario del llamado “Encontronazo” de dos Mundos, y que continuó en el nuevo siglo.<sup>98</sup> Se

---

<sup>98</sup> Una precisión. Se afirma que los nuevos movimientos indígenas se corresponden a luchas por nuevas identidades y demandas de inclusión de reconocimiento en los sistemas políticos y simbólicos de una

recordará que en América Latina hacia 1992, se realizaron en varios países de la región diversas movilizaciones para redefinir lo que en las conmemoraciones aparecía como “Encuentro entre Dos Mundos,” pero que desde la perspectiva de los pueblos indígenas habría significado genocidio, enfermedades, expoliación, explotación y exclusión que habían condenado a las comunidades indígenas a una prolongada situación de pobreza, y una influencia prácticamente nula en la toma de decisiones políticas, a pesar de que las constituciones se les reconocía diversos derechos civiles y políticos.<sup>99</sup>

Un hito en esta trayectoria fue el movimiento zapatista en las cañadas de Chiapas, México, mediante un movimiento armado peculiar, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y que se convirtió en el referente de las reivindicaciones indígenas no sólo en México sino en toda América Latina desde 1994. Después vendrían otros movimientos de gran importancia y trascendencia en Ecuador, Bolivia y otros países que además de hacer movilizaciones masivas en las calles, tirarían gobiernos electos, formarían nuevos partidos políticos sobre una base étnica,<sup>100</sup> o se convertirían en elementos determinantes para el éxito electoral de los partidos políticos existentes. Esto dio a las organizaciones y movimientos indígenas un peso decisivo, al grado que entrarían a las coaliciones gobernantes, como en Ecuador, o de plano llegarían al gobierno por la vía electoral, como en Bolivia. Las condiciones democráticas impedirían que, como en años anteriores, estos movimientos fueran

---

manera no estigmatizada, en toda América Latina, y no se desconoce que los movimientos indígenas tienen una larga historia que en ocasiones se entrelaza con la historia de las movilizaciones y rebeliones campesinas Florescano, Enrique, "La violencia colectiva: una tipología de sus manifestaciones," en Florescano, Enrique (ed.), *Etnia, estado y nación*, México, Taurus, 1996, Reina, Leticia, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI, 1980. En los años setentas el siglo pasado hubo movimientos “indianistas” que enfrentaban las políticas públicas indigenistas que varios estados aplicaban.

<sup>99</sup> Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, FCE, 2000.

<sup>100</sup> Van Cott, Donna Lee, "Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America," *Democratization*, núm. 12 (5) 2005, pp. 820-837, Van Cott, Donna Lee, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, Van Cott, Donna Lee, "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en Los Andes," *América Latina Hoy*, núm. 36, 2004, pp. 141-159, Van Cott, Donna Lee, "Movimientos indígenas y transformación constitucional en Los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa," *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 8 (3), 2002, pp. 41-60, Van Cott, Donna Lee, "Radical Democracy in the Andes: Indigenous Parties and the Quality of Democracy in Latin America," núm. Working Paper # 333, 2006.

reprimidos y que en consecuencia se hicieran diversos intentos por incluir sus demandas y abrirles espacios de representación.

Ha de notarse que estos nuevos movimientos indígenas son causa y consecuencia de los procesos de democratización en América Latina, y se encuentran bajo el escrutinio internacional en materia de respeto a los derechos humanos por socios comerciales importantes, organismos multilaterales internacionales y organizaciones no gubernamentales. Es así que se puede hacer referencia a cambios en las oportunidades políticas disponibles para diversos grupos movilizados, y particularmente de grupos indígenas que cuentan con una mayor cobertura jurídica que acota las decisiones arbitrarias y represivas, aunque no las erradica por completo.

Sigue habiendo violaciones a los derechos humanos, pero son cada vez más raras las violaciones masivas que antes eran muy frecuentes para anular y escarmentar a los movimientos que luchaban por hacer valer sus derechos y colocarse en condición de igualdad con otros ciudadanos. Incluso hoy día se habla de procesos de criminalización de la protesta, en la que acciones reivindicativas son tratadas como acciones delincuenciales, como asuntos de tribunales, no de ejercicio legítimo de derechos políticos, pero que en cualquier caso hacen más difícil la represión directa que antes expresaba en desapariciones y asesinatos sin mayor mediación.

Por lo expuesto, el auge de las radios comunitarias revela la profundidad y el alcance de los nuevos movimientos indígenas en América Latina. En esta dimensión, se trata de un conjunto de actividades orientadas a la presentación, visibilización, comunicación y difusión de la voz y la palabra de las comunidades indígenas ante sí mismos y otros públicos, es decir se trata de actividades orientadas a construir y afirmar una identidad.

Así, las radios comunitarias forman parte de una estrategia más amplia de las comunidades indígenas de hacer escuchar su voz y difundir su palabra, que incluye otras formas de comunicación masiva que aprovechan las nuevas tecnologías y que, en conjunto se dan en llamar *ciberactivismo*, tales como portales electrónicos,

publicación de blogs y campañas por correo electrónico. Uno de los aspectos más notables de esta estrategia, es que las organizaciones indígenas no buscan solamente captar la atención de los medios masivos de comunicación existentes, y en este sentido quedar sometidos a los ciclos de atención pública que caracterizan a los medios de comunicación, sino que crean sus propios medios y modelos comunicacionales para expresarse de una manera directa, con contenidos y ritmos propios, en su propia lengua y con sus propios énfasis.<sup>101</sup>

En octubre de 2007 se reunieron sesenta profesionales de la comunicación indígena de América Latina, para participar en el Segundo Seminario Latinoamericano de Comunicadores Indígenas,<sup>102</sup> convocado por el Programa Universitario México Nación Multicultural (PUMC) de la UNAM, el Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos indígenas (IWGIA) y Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI), de Perú. Entre los participantes había representantes de más de 15 lenguas indígenas del continente como mapuche, aymara, maya, purépecha, tzeltal, mixteco y náhuatl, más español y el ruso—participaron dos representantes de los pueblos originarios de Siberia. El propósito de la reunión era construir la agenda de los pueblos originarios del continente en materia de comunicación.

---

<sup>101</sup> Un ejemplo a este respecto fue la movilización contra la construcción de la presa hidroeléctrica Ralco, en territorio Mapuche-Pehuenche, en el sur de Chile, por una empresa española. El pueblo Mapuche se movilizó en defensa de sus territorios en 1997 ante las intenciones de empresarios forestales y de la energía que apoyados por el estado chileno y los tribunales de justicia, y en violación de las leyes indígena y medioambiental, buscaban despojarlos de sus territorios. Los medios de comunicación habían estado cubriendo el conflicto mapuche desde la perspectiva policial, resaltando los enfrentamientos entre los comuneros y la policía, sin dar cuenta de las razones de las protestas ni de la justeza de las movilizaciones mapuche. Sin embargo, las organizaciones mapuche lograron presentar su visión de los hechos a través de la Internet, ejerciendo una política de autorepresentación con lo que consiguieron romper la voz dominante del gobierno y los empresarios que los acusaban de terroristas Foerster, R., and Vergara, Jorge, "Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventas," *Anales de la Universidad de Chile*, núm. 6 (13), 2001, Villagrán Muñoz, Claudia, "Indígenas y medios de comunicación: cuestionamientos desde la teoría de la acción colectiva y de los movimientos sociales," México, Trabajo final presentado en el seminario de doctorado actores sociopolíticos en América Latina, 2007.

<sup>102</sup> El primer Seminario Latinoamericano de Comunicadores Indígenas habría tenido lugar en Buenos Aires, Argentina, en octubre del 2006. Uno de sus resultados fue la creación de la Red de comunicadores indígenas de América Latina con el objetivo de conjuntar esfuerzos de diferentes medios indígenas para difundir su voz. (Boletín UNAM-DGCS-675, [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2007/2007\\_675.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2007/2007_675.html)).

## **2.8. Situación actual de las radios comunitarias en América Latina**

Considerando ya la situación actual de las radios comunitarias en la región, ante la pregunta sobre los países más avanzados en materia de radiodifusión comunitaria, la responsable de AMARC-México considera que en Uruguay han habido avances positivos y afirma que es el país que tiene la mejor legislación a nivel mundial en radiodifusión comunitaria. Señala asimismo que adelantos significativos se han dado también en Colombia.

Este último caso resulta interesante en comparación con México, porque si bien en ambos países existen importantes similitudes en el contexto político (un gobierno de derecha y con la alta militarización), las condiciones de las radios comunitarias colombianas son sustantivamente mejores. Si bien en dicho país no existe una Ley de radiodifusión comunitaria, sin embargo, se han logrado avances en esta temática a través de decretos presidenciales. Por las buenas condiciones de funcionamiento de las radios tienen muchas posibilidades de obtener las licencias, aunque, no las obtienen por la vía legal sino por los decretos y las políticas. Además del otorgamiento de licencia, el gobierno ha desarrollado programas orientados al fortalecimiento de las emisoras, creando, por ejemplo, un fondo destinado a la capacitación de los miembros de las radios.

En el caso de Venezuela, por otra parte, si bien existe un marco legal óptimo, la práctica administrativa no es tan buena, y las acciones del gobierno dirigidas al sector están fundamentalmente orientadas por criterios políticos. Así, por ejemplo, las radios comunitarias que no son chavistas no son bien vistas ni apoyadas. Algo similar ocurre en Ecuador, que también cuenta con normas legales avanzadas pero cuya puesta en práctica se ve limitada por una administración deficiente.

En la actualidad, en otros países latinoamericanos como Argentina y Chile se aprobaron en las Cámaras Legislativas los proyectos de ley sobre radiodifusión que atienden a la problemática de las radios comunitarias. En el caso de la nueva ley de

radiodifusión impulsada por la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner se propone como uno de los ejes centrales la necesidad de generar espacios comunicativos que se contrapongan a la lógica de la radiodifusión comercial, haciéndose hincapié en la necesidad de promover una red de medios estatales pero también reconociendo la necesidad de brindar un marco que proteja y promueva a los medios comunitarios.

Este proyecto de ley llamado “Ley de Servicios Comunitarios Audiovisuales” (ley 26.522) fue presentado al Poder Legislativo el 18 de marzo de 2009,<sup>103</sup> y aprobada por ambas Cámaras y promulgada el 10 de Octubre del mismo año con 44 votos a favor y 24 en contra. Esto generó una profundización del enfrentamiento entre el gobierno oficial que impulsó esta Ley y el sector empresario Clarín que tiene una presencia monopólica en materia de medios en la Argentina. De conformidad con la ley, una tercera parte del espacio televisivo y radiofónico estará destinado a transmisiones oficiales, la otra tercera parte al sector comunitario y social, y la parte restante al sector comercial.

Igual Chile estuvo defendiendo un proyecto de ley de Radiodifusión Comunitaria y Ciudadana que se presentó al Congreso desde octubre de 2007, y fue aprobada por votación unánime en la Cámara de Diputados el 17 de junio de 2009. En la actualidad se encuentra en el Senado, que aceptó tratar esta ley antes del 14 de diciembre de 2009.

Considerando al conjunto de países que han llevado adelante diversas acciones en la materia es posible argumentar que más allá de la importancia de las normas que encuadran el accionar de las radios comunitarias, la presencia de un marco legal actualizado puede ser una de las condiciones que asegure el desarrollo de este tipo de medios. Sin embargo, esto no resulta en muchos casos suficiente para lograr ese objetivo como consecuencia de prácticas administrativas que en los hechos ponen

---

<sup>103</sup> En este proyecto de ley están contenidos varios puntos propuestos por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, iniciativa surgida en 2004 de la convergencia de organizaciones, instituciones, sindicatos, organismos de Derechos Humanos y radios comunitarias.

trabas a las radiodifusoras. Por el contrario, la ausencia de dicha normativa ha podido ser suplida en la práctica por políticas activas dirigidas al sector.

En cualquier caso, sin embargo, dichas situaciones resultan contrastantes con lo observado en los países latinoamericanos que más atrasos manifiestan en relación al desarrollo de las radios comunitarias. En este sentido, en Guatemala y México las radios comunitarias afrontan menores niveles de protección y mayor represión por parte del Estado. Así lo comenta la representante de AMARC: “Primero Guatemala, es espantoso, ahí sí tienen varios años metiendo gente a la cárcel y es el fiscal, es la fiscalía en contra de delitos de periodistas quien hace todos los procedimientos para meter a la gente a la cárcel, eso aunado a las evangelistas?! El peor Guatemala, el segundo país peor es México, en términos represivos.”<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> *Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).*

## Capítulo 3

# LA RADIO COMUNITARIA ÑOMNDAÁ, LA PALABRA DEL AGUA

### 3.1. Descripción metodológica

El trabajo de campo sobre el que se basa el presente informe fue realizado en el municipio de Xochistlahuaca, Guerrero, entre los días 10 y 15 de Agosto del 2009. Con dicho objetivo, la Dra. Valeria Falleti y el Mtro. Juan Cruz Olmeda, se trasladaron a Xochistlahuaca (cabecera municipal) en donde se encuentra ubicada *Radio Ñomndaá* (RÑ), *La palabra del agua*. En el lugar se tomó contacto con un total de 31 personas, entre fundadores (as), operadores (as) y colaboradores (as) de la radio y radioescuchas.

En Anexo 1 se enlistan los nombres de las personas entrevistadas, su relación con la RÑ, su edad, sexo y ocupación. La mayoría de las entrevistas fueron de carácter individual, mientras que se realizó una entrevista colectiva que incluyó a miembros del Comité Directivo y algunos (as) colaboradores (as) de la RÑ.

Respecto de las entrevistas cabe consignar que más de la mitad fueron realizadas con la ayuda de un traductor dado que los y las entrevistados (as) hablaban amuzgo solamente. Las entrevistas realizadas tanto a fundadores (as), operadores (as), colaboradores (as) y radioescuchas fueron grabadas, con excepción de una que por pedido del entrevistado no se grabó y se reconstruyó posteriormente a partir de notas.

Las entrevistas realizadas fueron desgrabadas para su posterior análisis. Cabe aclarar que atendiendo a la situación de hostigamiento vividas por la radio y sus miembros durante los últimos años, y teniendo en cuenta las cláusulas de confidencialidad establecidas en el contrato suscrito para la realización de esta investigación, los

nombres de los y las entrevistados(as) han sido modificados para preservar su anonimato.

La idea original del proyecto era formar grupos focales de radioescuchas. Sin embargo, esto resultó inviable por una serie de razones entre las que cabe mencionar: 1) las dificultades para asegurar la concurrencia de los radioescuchas a la actividad, teniendo en cuenta que para participar debían abandonar sus tareas cotidianas; 2) el hecho de que los grupos focales requerían de traducción simultánea permanente, lo que habría limitado los potenciales efectos positivos de la técnica y prolongado las sesiones más allá del tiempo que los entrevistados tenían disponible para esta actividad; 3) la existencia de prácticas culturales ligadas a diferencias de género y edad que hubiesen limitado la interacción entre los y las participantes y el contraste libre e irrestricto de sus opiniones y valoraciones.

En vista de estas circunstancias, para obtener los puntos de vista de los radioescuchas se decidió llevar a cabo entrevistas individuales en sus propias casas utilizando sin embargo los mismos cuestionarios que habían sido preparados para los grupos focales. Si bien en la selección de los y las entrevistados (as) no se aplicó un esquema de cuotas rígidas, se procuró a lograr un balance en términos de género y edades que pudiese captar una variedad de visiones.

Asimismo, y teniendo en cuenta las diferencias que existen entre diversas regiones del municipio, se apuntó a captar los efectos que la radio genera en oyentes de diferentes lugares. Por lo tanto, las entrevistas a radioescuchas se llevaron a cabo en dos localidades significativamente diferentes. Por un lado se entrevistó individualmente a 9 pobladores(as) de la localidad de Xochistlahuaca (que tiene cerca de 4,000 habitantes), cabecera municipal y lugar en donde se encuentra ubicada la RÑ. Dicho ámbito es eminentemente urbano y, dentro de las condiciones generales de marginación del municipio, resulta la región relativamente más desarrollada.

Por otro lado, se realizaron entrevistas individuales a 7 habitantes de la localidad de Llano del Carmen (400 habitantes), una pequeña comunidad indígena y eminentemente rural ubicada a 20 kms de la cabecera municipal. Excepto en el caso de dos personas que hablaban español, el resto de las entrevistas con las y los radioescuchas se realizó en amuzgo con el apoyo de un traductor bilingüe.

Para el caso de los y las integrantes de la radio se utilizó la técnica de entrevistas en profundidad que combinaban preguntas abiertas así como otras más focalizadas. Para el caso de los y las radioescuchas se realizaron entrevistas semi-estructuradas con preguntas orientadas a identificar el tipo de programas y contenidos de la radio que preferían y los cambios que percibían en la comunidad en la que habitan a partir del inicio de las transmisiones.

El análisis de las entrevistas se realizó considerando los tópicos trabajados en el apartado teórico sobre las prácticas que tienden a la discriminación y aquellas otras que combaten o disminuyen la misma. En relación a esto último, fue importante conocer e identificar de qué manera el proyecto político de la radio comunitaria y su funcionamiento contribuye al fortalecimiento y reconocimiento de los derechos indígenas.

Dicho reconocimiento repercute, indefectiblemente, en aspectos relativos a la identidad comunitaria, al menos de aquella parte de la comunidad que recibió de forma positiva el proyecto comunitario propuesto por la RÑ. Por esto mismo se prestó atención al modo en el que las y los entrevistados (as) perciben el impacto que las transmisiones de la radio han tenido en la vida comunitaria. Asimismo, tomando en cuenta los ejes que guían esta investigación, en las entrevistas y sus transcripciones se rastrearon aquellos dichos que muestran de qué manera la RÑ contribuye al empoderamiento de las mujeres en la comunidad. Para el análisis sistemático de los dichos de los entrevistados se construyeron matrices de análisis.

### 3.1.1 El municipio de Xochistlahuaca.

Antes de presentar el análisis de las entrevistas, un breve recuento de algunas de las principales características del municipio de Xochistlahuaca resulta una tarea indispensable para entender el contexto general en el que se inserta la labor de RÑ.

El municipio de Xochistlahuaca se encuentra en el estado de Guerrero, en la región conocida como Costa Chica. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), para 2005 el municipio contaba con algo más de 25 mil habitantes, lo cual representaba menos del 1% del total de la población del estado de Guerrero. Del total de habitantes poco más del 50% son mujeres y el resto hombres. Del total de la población resulta necesario remarcar, a su vez, que un 68.99% son indígenas (casi en su totalidad amuzgos, aunque existe también un pequeño grupo de mixtecos), y que de dicho segmento casi el 68% son monolingües.<sup>105</sup>

Una serie de indicadores socio-demográficos señalan las difíciles condiciones de vida que enfrentan las y los habitantes del municipio: 1) Del total de la población de 15 o más años, un 64% es analfabeta, 2) casi un 50% habita en viviendas sin drenaje ni excusado, más del 80% en viviendas con piso de tierra, un 70% vive en condiciones de hacinamiento y algo más del 23% reside en viviendas sin energía eléctrica, 3) de la población ocupada un 86% recibe menos de 2 salarios mínimos por su trabajo, 4) casi un 96% del total de la población no es derechohabiente a los servicios públicos de salud.<sup>106</sup>

Los datos anteriormente consignados explican en gran medida por qué el municipio esté clasificado con un grado de “muy alta marginación” por Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y resulta una de las localidades con

---

<sup>105</sup> Información en base al censo 2000 consignada en *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México 2000-2005* Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ciudad de México.

<sup>106</sup> *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)* del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

mayores desventajas de todo México: Xochistlahuaca es considerado el 4to municipio con mayor grado de marginación del estado de Guerrero y el 16to en todo el país.<sup>107</sup>

Estas condiciones sociales desventajosas, en particular en lo referido a la población indígena, resultan todavía más graves para las mujeres, lo cual pone en evidencia la persistencia de importantes desigualdades de género. Para la población indígena masculina el índice de monolingüismo se ubica en poco más del 62%, para la población indígena femenina resulta 10 puntos porcentuales mayor, alcanzando un 73%. La misma tendencia se comprueba en relación con los índices de analfabetismo, siendo las diferencias incluso mayores: para el caso de los hombres indígenas el porcentaje de analfabetos es 57.2%, en el caso de las mujeres indígenas dicho indicador trepa al 71.8%.<sup>108</sup>

### **3.1.2. Breve historia de Radio Ñomndaá, “La Palabra del Agua”**

Radio Ñomndaá fue inaugurada el 20 de diciembre de 2004, cuando comenzó formalmente sus transmisiones desde la ciudad de Xochistlahuaca en el 100.1 de la frecuencia modulada. A pesar de que diversas emisoras ya existían en la región y podían ser escuchadas en el municipio (algunas de ellas sin embargo sólo se escuchan con interrupciones)<sup>109</sup> la creación de RÑ marcó un antes y un después por dos razones fundamentales: en primer lugar por ser en su momento el primer proyecto de radiodifusión eminentemente comunitario que surgía en el estado de Guerrero; en

---

<sup>107</sup> Aguilar Pérez (2007) *Amuzgos de Guerrero*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ciudad de México.

<sup>108</sup> Información en base al censo 2000 consignada en *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México 2000-2005* Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ciudad de México.

<sup>109</sup> Al momento de que radio Ñomndaá comenzara sus transmisiones la radio más escuchada en la zona era la XEGRM “Radio Guerrero, La Costeñita”, ubicada en Ometepec y con cobertura en toda la región de la Costa Chica. También llegaba, aunque de modo intermitente, la señal de la XEJAM, “La voz de la Costa Chica” ubicada en Jamiltepec, Oaxaca y perteneciente al Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de la CNDPI. Otras radios del estado de Guerrero, como la radio emisora indígena *La voz de la montaña*, instalada en Tlapa o la Radio Universidad Autónoma de Guerrero, de tipo cultural, que transmite desde Chilpancingo casi no podían ser captadas. Desde enero de 2008 Xochistlahuaca también cuenta con la Radio “La Voz Indígena”, popularmente conocida también como “La Líder”, que trasmite en la frecuencia 88.8 de frecuencia modulada. Los y las miembros de RÑ ven a dicha emisora, ligada a la líder local del PRI Aceadeth Rocha Ramírez, como una respuesta directa al impacto que durante los últimos años RÑ ha tenido en la vida del municipio y otra muestra de la intención de los poderes locales de silenciar a la emisora.

segundo lugar por ser la única radio en el estado que trasmite predominantemente en amuzgo.<sup>110</sup>

El nombre mismo de la radio (Ñomndaá, que significa *La palabra del agua*) remite al nombre de la lengua hablada por los indígenas Nn'anncue (amuzgos) que habitan en la comunidad de Suljaa' (Xochistlahuaca).

La potencia del equipo de transmisión de la radio permite que su señal llegue a toda la región de la Costa Chica del Estado de Guerrero, abarcando los municipios de Xochistlahuaca, Tlacoachistlauaca, Ometepec, Igualapa y hasta Acatepec, en la zona de la Montaña baja. También puede ser sintonizada en algunas localidades del estado de Oaxaca. A partir de los últimos años, la transmisión de la radio se escucha asimismo a través de Internet.

En sus inicios RÑ surgió como derivación directa del proyecto de la comunidad amuzga de la región de constituirse como municipio autónomo, en línea con lo planteado en la visión zapatista plasmada en los Acuerdos de San Andrés.<sup>111</sup> La radio nació entonces como el medio a través del cual materializar el ejercicio del derecho a la palabra por parte de los pueblos indígenas. Sin perder su motivación original, sin embargo, las relaciones que RÑ fue generando con la comunidad han llevado a que contenidos estén cada vez más orientados a brindar servicios.

La breve vida de RÑ estuvo signada por sucesivos problemas con las autoridades (municipales, estatales y federales) que se tradujeron en hostigamiento e intentos por suspender la programación y/o amedrentar a los y las miembros más visibles del proyecto. En relación a este último punto, varios y varias entrevistados(as) refieren a la aprensión en agosto de 2007 de uno de sus fundadores, por una causa judicial de varios años antes.

---

<sup>110</sup> Algunos programas de la radio son transmitidos parte en español y parte en amuzgo, algunos radioescuchas piden que luego les traduzcan para comprender la transmisión.

<sup>111</sup> En el año 2002 el pueblo amuzgo nombró a sus autoridades tradicionales, que desde entonces han reclamado por la autonomía de la comunidad. Entrevista en profundidad con Daniel, fundador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

Asimismo, la falta del permiso legal exigido por las leyes para poder transmitir resultó el argumento utilizado en diversas oportunidades para promover la clausura de la emisora. El intento más enérgico tuvo lugar el 10 de julio de 2008, cuando alrededor de 50 efectivos de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) junto con funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) llegaron a Xochistlahuaca con la intención de confiscar los equipos de transmisión. La movilización inmediata de los pobladores de la comunidad impidió que los agentes lograran llevar a cabo su cometido y la radio pudiera continuar existiendo (aún cuando una serie de equipos resultaron dañados en el procedimiento y RÑ debió salir del aire durante varios días).

## **3.2 Análisis del caso estudiado**

### **3.2.1. Definición de discriminación y cuestiones a rastrear en las entrevistas**

De acuerdo con nuestro marco teórico, la discriminación se concibe como un proceso social que pone en juego fuerzas sociales, culturales, políticas y económicas que la estructuran produciendo y reproduciendo las desigualdades estructurales. La discriminación es un fenómeno vinculado a una dinámica particular de inclusión/exclusión que se expresa en prejuicio y estigma siendo, en este sentido, un proceso definido a partir de la identidad y la "otredad".

De este modo, el acto o conducta discriminatorio posee "un efecto (intencional o no) de dañar derechos y libertades fundamentales" hacia los discriminados, acercándose así a una definición más "técnica" de discriminación propia del "orden jurídico", es decir, del lenguaje de los derechos contenido en leyes y constituciones.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006. Este autor define a la discriminación como "una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales." Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006., pág. 26.

Asimismo se señaló que para entrar al problema de la discriminación es imprescindible aludir a la cuestión del poder y la dominación, y que la expresión concreta de la misma puede expresarse de maneras que van desde la coerción física hasta la “violencia simbólica”. En función de estas definiciones se estructuró el presente análisis del material relevado en el trabajo de campo.

Como punto de partida para el análisis de las entrevistas se establecieron dos grandes temáticas a abordar. En primer lugar la relativa al orden simbólico-jurídico, cuestión en relación a la que se observa un “choque” de cosmovisiones sobre lo permitido y lo prohibido, y entre lo legal y lo ilegal. En relación a este punto fue importante describir cómo los pueblos indígenas ven el accionar del estado y otras instituciones políticas. La segunda temática remite al abordaje de la discriminación a partir de las prácticas en la vida cotidiana. Más allá de las cosmovisiones y los discursos, en ese apartado interesa rastrear e identificar mecanismos discriminatorios y de combate a la discriminación en el funcionamiento cotidiano de la RÑ y en las vidas concretas de quienes forman parte del proyecto y de las y los radioescuchas.

En directa relación con el último punto, las prácticas que realzan la identidad comunitaria e indígena, y los derechos indígenas y de las mujeres contrarrestan el mecanismo discriminatorio. Dichos actos de “realzamiento identitario” tienen un efecto positivo en las subjetividades tanto de las y los miembros de la RÑ como de sus radioescuchas en términos de autoestima y de asumir papeles de protagonismo.

Por lo tanto se sostiene que las prácticas que tienden al realzamiento de la identidad comunitaria e indígena amuzga contribuyen a un empoderamiento local y subjetivo. Estas temáticas son desarrolladas a continuación.

### 3.2.2. En el orden simbólico jurídico

Con el objetivo de contextualizar el proceso de discriminación, es importante identificar las diferentes concepciones y visiones sobre las mismas temáticas: aquello que unas personas entienden como discriminación, ¿cómo lo entienden las otras? Esto es importante para diferenciar entre una situación que daría cuenta del “choque” de cosmovisiones, de aquella otra que es discriminatoria. Las dos lógicas identificadas y sustentadas en visiones del mundo particulares son: la propia de los pueblos indígenas y la institucional legal.

*Cosmovisiones de los pueblos indígenas.* Se ha encontrado que las y los fundadores (as) de la RÑ reivindican los acuerdos de San Andrés de 1996,<sup>113</sup> el derecho indígena a la comunicación y a la libertad de expresión. Es así que toman como referencia dichos acuerdos, y dicen que “están ejerciendo por la vía de los hechos la comunicación”. Según su visión, el respaldo que ha recibido la radio comunitaria proviene de la fuerza del proyecto comunitario y de los pueblos indígenas, quienes defienden y apoyan al proyecto de comunicación de la RÑ.

Este respaldo quedó demostrado cuando agentes de la *Agencia Federal de Investigaciones* (AFI) intentaron entrar por la fuerza al local desde donde transmite RÑ con la intención de clausurarla pero las y los pobladores se acercaron a la misma interpelando a las fuerzas de seguridad e impidiendo la clausura.

Si la discriminación no es pensada como un atributo o dato fijo sino como un proceso, es posible identificar distintos *niveles o formas de ejercer hostigamiento a las*

---

<sup>113</sup> Los *Acuerdos de San Andrés* refieren a una serie de documentos firmados en febrero de 1996 en el poblado de San Andrés Larráinzar (Chiapas) entre representantes del Gobierno de México y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En los mismos se establecía el compromiso de ambas partes a promover reformas en la Constitución que reconocieran los derechos de los pueblos indígenas y en especial su autonomía y el derecho a elegir a sus propias autoridades. La Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA) fue el organismo encargado de elaborar la propuesta de reforma, que luego en su trámite parlamentario sufrió diferentes modificaciones hasta llegar a plasmarse en una reforma constitucional en 2001. El EZLN continúa rechazando dicha modificación constitucional ya que no cumplió con los puntos más sustantivos establecidos en los *Acuerdos* y reivindicando los *Acuerdos de San Andrés* como el documento que da cuenta de sus reclamos.

*actividades de la RÑ.* Éstas incluyen desde la superposición de la frecuencia en la que transmite la radio con otra más potente, generando así dificultades para escuchar la frecuencia de la radio comunitaria, hasta el ejercicio de violencia más directa con operativos de las fuerzas de seguridad.

Transmitir sin permiso los expone a una situación de vulnerabilidad por la amenaza permanente de que en cualquier momento lleguen las fuerzas de seguridad para cerrar la radio. Sin embargo, esto lo viven como el costo que tienen que asumir por sostener el proyecto colectivo.

*La otra cosmovisión es la institucional-legal* que destaca la importancia de que los pueblos asuman sus responsabilidades por realizar transmisiones radiofónicas que, por no contar con el permiso que marca la ley, son consideradas ilegales o delictuosas. Desde la perspectiva institucional las radios comunitarias estarían infringiendo la ley porque usan un bien nacional: el aire por el que viajan las señales radioeléctricas.

### **El Estado y las instituciones políticas desde la visión indígena**

De las entrevistas a las y los fundadores de la RÑ y a las y los miembros de su Comité Directivo surge que el echar a andar y sostener en el tiempo el proyecto de una radio comunitaria orientada directamente a la población indígena, se planteó en su momento (y continúa concibiéndose en la actualidad) desde un discurso que se construye desde la noción del ejercicio efectivo de los derechos. En este sentido, la radio aparece como el medio a través del cual la comunidad sienta las bases para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la libre expresión y a la comunicación.

Si bien tales derechos están protegidos por tratados internacionales de los que México es signatario y que, además, se encuentran consagrados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la visión de los miembros de la RÑ, el Estado aparece no como un facilitador o garante del ejercicio de sus derechos sino, por el contrario, como un agente orientado a limitar o violar sus derechos con la intención

de favorecer que grupos e intereses particulares continúen gozando de una posición ventajosa. A estos grupos el ejercicio de derechos de parte de la población indígena le resulta incómoda e inconveniente, cuando no de plano peligrosa para mantener su posición de dominación, exclusión y discriminación.

Como ya se ha mencionado, la acción del Estado se percibe, no de manera neutra o por encima de los conflictos sociales, sino como la de un actor parcial que reproduce la discriminación y que favorece a las élites que se ven beneficiadas por el mantenimiento de condiciones de desigualdad, discriminación e injusticia. Una integrante del Comité Directivo así lo expresó: “El gobierno se acerca porque quiere votos, no porque realmente quieran caminar juntos...”<sup>114</sup>

En este marco, la discusión acerca de la figura del permiso para transmitir legalmente toma relevancia y aparecen evidenciadas las visiones que se confrontan sobre qué implica “habilitar” el funcionamiento de la RÑ y su comunidad. Una artesana de 65 años, integrante del Comité Directivo dice: “el aire no es de ellos no tenemos por qué pagarles”, “... es muy necesaria la radio... pero nosotros no somos ricos, no tenemos dinero para pagarle al gobierno”<sup>115</sup>

Desde esta óptica, el permiso se concibe como algo costoso, sea porque requiere mucho dinero (o bien por la concepción imaginaria de que resulta necesario “pagar” por su obtención, o bien por la cuestión real de que existen requisitos que cumplir respecto del tipo de equipos y cualidades técnicas), como que el permiso pueda ser negado o condicionado, o que implique obligaciones diversas, por ejemplo la exigencia de transmitir información oficial en los tiempos que correspondan al Estado. La falta de permiso para transmitir es esgrimida implícita o explícitamente por las autoridades para no apoyar e incluso hostigar a los proyectos comunitarios impulsados desde sectores tradicionalmente discriminados y oprimidos.

---

<sup>114</sup> Entrevista en profundidad a Patricia, integrante del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 14 de Agosto de 2009.

<sup>115</sup> Entrevista en profundidad a Patricia, integrante del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 14 de Agosto de 2009.

Es importante resaltar que los dichos de las y los entrevistados (as) revelan que ellos(as) son conscientes de que la falta del permiso los ubica en una situación de “ilegalidad”. Sin embargo, la diferencia está puesta en el énfasis que se le otorga a la tarea de conseguir el permiso en relación a otras necesidades y prioridades más urgentes. Así lo expresa un integrante del Comité Directivo de RÑ: “... no es que nosotros queremos vivir en la ilegalidad. Es la necesidad la que nos obliga a ver cuáles son nuestras prioridades. Entonces la prioridad es la supervivencia misma del proyecto...”<sup>116</sup>

Al mismo tiempo, aparece cuestionado el carácter discrecional que se utiliza desde las esferas estatales para conceder el permiso. Uno de los operadores y fundadores de la RÑ señala al respecto que: “ellos te dan el permiso pero a cambio te piden determinadas cosas”<sup>117</sup>, “negocian individualmente con cada radio”.<sup>118</sup> Al asociarse el otorgamiento del permiso con una particular forma de ejercicio del poder, discrecional, la legitimidad del mismo resulta puesta en duda.

En la medida en que se considera que el Estado ejerce el poder de manera discrecional, arbitraria y discriminatoria, se lo concibe como un agente que favorece la opresión, no el ejercicio de derechos y libertades, por lo que sus pretensiones de “hacer cumplir la ley” son entendidas como la imposición por la fuerza de algo injusto y desproporcionado, de la aplicación ciega de leyes en cuya redacción no participaron y por lo tanto no se sienten comprometidos. Consideran que el Estado estaría motivado, no por la búsqueda de la justicia o el bien común, sino por los intereses de los poderes

---

<sup>116</sup> Entrevista colectiva a los miembros del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>117</sup> Una de las cuestiones a las que la radio se vería obligada de aceptar el permiso es a transmitir publicidad de los partidos políticos de acuerdo a las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Como consecuencia de la visión apartidista o de plano antipartidista que tienen los integrantes de la RÑ dicha obligación se percibe como una vulneración de su autonomía y por lo tanto algo que no están dispuestos a aceptar, a pesar de que esto implique renunciar a la obtención del permiso legal para transmitir. Entrevista colectiva a los miembros del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>118</sup> Entrevista en profundidad a Javier, fundador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

locales (a quienes personifican básicamente en la líder local del PRI, que es una mujer a la que llaman “la cacique”).

Desde la óptica de la mayoría de las y los entrevistados (as), la llegada a la RÑ de miembros de la AFI en julio de 2008 para clausurarla se constituyó en un símbolo concreto del accionar discrecional del Estado al que ellos(as) critican. La cantidad de agentes involucrados en el procedimiento, el armamento que portaban y la agresividad demostrada fue percibida y simbolizada como excesiva y orientada fundamentalmente a amedrentar. Desde la visión de las y los miembros de la RÑ, entonces, las condiciones para recibir el permiso de transmisión y el tipo de acciones promovidas por el Estado ante la operación de la radio porque no cuentan con el mismo, aparecen concebidas como símbolo de un orden injusto y discriminatorio para los pueblos oprimidos.

A partir de esta conceptualización del Estado, entonces, se identifican dos posiciones: una que propone una separación tajante con el mismo; y otra que estaría dispuesta a dialogar con el gobierno en caso que se les escuche y hagan propuestas que atiendan sus propias necesidades. Desde la primera posición expresan: “... al gobierno le duele, tan sólo tantita cosa en contra suyo le incomoda, le molesta... pero por otro lado, el gobierno puede pisotear a los pueblos como si no fueran nada”.<sup>119</sup>

La integrante del Comité Directivo sostiene que el proyecto de la RÑ no necesitó del gobierno para surgir y mantenerse, que sus integrantes no cobran por transmitir, entonces ¿por qué ellos tendrían que dialogar con las autoridades? ¿Por qué tendrían que esperar algo de ellos? Dice: “Cada persona debe trabajar para vivir, cada persona debe de buscar la vestimenta, buscar el sustento, no el gobierno porque hasta ahorita el gobierno es rico, vive bien, tiene dinero, y hay mucha gente pobre, y la gente debe de responder con el trabajo como lo están haciendo en la radio...”.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Entrevista en profundidad a Patricia, integrante del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 14 de Agosto de 2009.

<sup>120</sup> Entrevista en profundidad a Patricia, integrante del Comité Directivo de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 14 de Agosto de 2009.

Desde la posición que estaría dispuesta a dialogar con el gobierno se sostiene que: "... nosotros tenemos que hacer la ley, no es de que nos den algo hecho para que lo firmemos y ya está...".<sup>121</sup>

La existencia de estas posturas, sin embargo, no implica que desde la RÑ se impugne el orden jurídico existente. En los hechos existe un vínculo fuerte con el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, organización que funciona como una aliada para las organizaciones sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad en el estado de Guerrero. Esta organización los asesoró cuando fue intervenida por la AFI.

Desde la perspectiva indígena, asimismo, varios (as) entrevistados (as) sostienen que "los partidos dividen" y "usan a los pobres para subir, una vez que están arriba se olvidan de los pobres, quienes les dieron apoyo con sus votos para llegar"<sup>122</sup>.

Esta visión no distingue entre los partidos. Todos son iguales. Incluso el PRD, que por su orientación ideológica se pensaría como más cercano a un proyecto como el de la RÑ, es fuertemente cuestionado. Uno de los fundadores refiere a la falta de cumplimiento de ciertas promesas realizadas durante la campaña por el actual gobernador del Estado, Zeferino Torreblanca, del PRD, como prueba contundente de que todos los partidos se comportan de la misma manera.

Las divisiones que los partidos políticos promueven dentro de las comunidades fueron referidas por varias de las personas entrevistadas con ejemplos de su vida cotidiana. Varios y varias de los entrevistados (as) (especialmente en el Llano del Carmen) comentaron acerca de las importantes diferencias en el acceso a servicios públicos asociadas a la pertenencia o no al PRI, el partido que gobierna desde siempre el

---

<sup>121</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>122</sup> Entrevista en profundidad a Carlos, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

municipio. Por ejemplo, una de las entrevistas refiere a que en una de las escuelas de la comunidad se aceptan principalmente a los y las hijos (as) de las y los militantes priistas. También afirman que la única calle que se volvió a asfaltar durante los últimos años resultó ser aquella en donde vive la mayoría de las y los priistas.<sup>123</sup>

La denunciada división promovida por los partidos no aparece entonces motivada por divisiones ideológicas o diferencias en cuanto a preferencias de políticas públicas, (en el sentido de que la división venga a partir de que unos quieran hacer algo para resolver un problema, mientras que otros tengan una idea distinta para resolver ese mismo problema), es decir, no deriva de diferencias provenientes del campo de las ideas ni del campo de las políticas, sino que se encuentra asociada con prácticas discriminatorias, en este caso de corte patrimonialista y clientelista, consistente en que para las y los miembros del PRI hay una discriminación positiva, a favor, y para quienes no son de ese partido hay una discriminación negativa, en contra. Así, desde los partidos y el ejercicio del gobierno se mantiene y refuerzan los mecanismos de inclusión y exclusión, en este caso, en el acceso a servicios públicos.

### **3.2.3. En las prácticas de la vida cotidiana**

#### **La práctica auto discriminatoria**

Una de las principales dificultades percibidas por los miembros del Consejo directivo de RÑ, como ya se señaló, es la falta de un permiso legal para transmitir, y el hostigamiento de parte de las autoridades locales, federales y las fuerzas de seguridad. Estas prácticas se identifican con el “mundo exterior”, con lógicas y visiones ajenas a las de la comunidad y que, repetidamente, chocan con la óptica de la RÑ y las transmisiones comunitarias.

Sin embargo, también se identifican otras prácticas locales, “de adentro”, que tienen efectos discriminatorios, ya que muchas de estas prácticas implícitamente promueven

---

<sup>123</sup> Entrevistado 9. Estas afirmaciones fueron recabadas y confirmadas a partir de las entrevistas realizadas, sin embargo, es importante aclarar que no hemos tenido oportunidad de corroborarlas con las autoridades locales.

la auto discriminación. Dentro de este repertorio de prácticas, una de ellas es la referida al uso de la lengua y se manifiesta en la preferencia de los pobladores por reforzar el uso del español antes que la lengua indígena.

Como el amuzgo es estigmatizado, las y los pobladores (as) bilingües prefieren comunicarse en español. Un operador de la radio dice “(hablar amuzgo) es una forma de exclusión, de no ser integrado”.<sup>124</sup> Esta práctica discriminadora es reforzada por el Estado dado que el hablar español otorga a los bilingües una ventaja en el contacto con las delegaciones estatales y de este modo, mejor acceso a los financiamientos de los programas de la política nacional que focalizan en la problemática indígena.

Cuando la RÑ era aún una idea y un proyecto, muchos (as) pobladores (as) pensaron que transmitir en lengua local estaba fuera de su alcance, creían que se trataba de un proyecto destinado a las y los mestizos (as). Esta auto-limitación por parte de los pobladores de la comunidad llegaba al extremo en que algunos creían que era imposible escuchar el amuzgo por la radio.

Una de las radioescuchas entrevistadas en Llano del Carmen comentó que se había enterado de la RÑ porque una vez había ido a la cabecera municipal y al escuchar hablar amuzgo desde un parlante quedó muy sorprendida. Así fue que preguntó y se enteró de la existencia de la radio. Desde entonces, sintoniza el dial de la RÑ.

### **3.3 La radio como instrumento para el combate a la discriminación**

A partir de esta realidad, la RÑ se ha convertido en un instrumento fundamental para combatir la discriminación. Entre las razones en las que se sustenta esta afirmación resulta necesario remitir a las que se detallan a continuación.

---

<sup>124</sup> Entrevistado 4.

### **3.3.1. Transmitir en amuzgo**

En primer lugar, el hecho de transmitir en amuzgo en sí mismo se convierte en un instrumento central en el combate a la discriminación dado que permite el acceso a la información a aquellas personas que no comprenden el español. El impacto que ha tenido RÑ en este sentido no puede comprenderse cabalmente si no se vuelve a hacer referencia a algunos datos demográficos del municipio.

Como ya se señaló, casi el 70% de la población indígena del municipio de Xochistlahuaca (población indígena que representa casi un 70% de la población total) es monolingüe. Asimismo del total de la población cerca del 65% es analfabeta. La combinación de estos indicadores revela que sólo a través de una radio (antes que por cualquier medio gráfico que requiera capacidades lectoras) la gran mayoría de los pobladores indígenas puede tener acceso regular y cotidiano a información, noticias, consejos prácticos y demás contenidos.

La incidencia del monolingüismo resulta todavía mayor cuanto más se aleja uno de la cabecera municipal. Si en esta última la mayoría de las mujeres sólo hablan amuzgo, el porcentaje de bilingüismo es todavía importante entre los hombres. Sin embargo, en las comunidades indígenas del interior del municipio -como Llano del Carmen, por ejemplo- casi todos (as) las y los pobladores (as), tanto hombres como mujeres, sólo hablan amuzgo.

Una radio que transmite en amuzgo se convierte entonces no sólo en un espacio para preservar la cultura y las tradiciones locales, sino en el principal medio a partir del cual las y los pobladores (as) pueden construir una relación con su entorno no inmediato al acceder a información acerca de lo que ocurre no sólo en el resto del municipio sino también en el estado, el país, y el mundo. Transmitir en su lengua lo significan como

una necesidad, así lo expresan “la lengua es muy natural para platicar. Por esto es una necesidad tener un medio de comunicación”.<sup>125</sup>

El acceso a la información y el ejercicio del derecho a la voz, entonces, no sólo sirven como instrumento para romper el aislamiento, sino que además tiene el potente efecto de ayudar a contrastar la propia realidad con otras y poner en cuestión prácticas de opresión/exclusión que se encuentran naturalizadas por siglos de historia. La mayoría de los y las radioescuchas entrevistados manifestó que, a partir de que RÑ inició sus transmisiones, comenzaron a escuchar la radio. No es casual, asimismo, que varios de las y los entrevistados (as) hayan mencionado que las noticias son uno de los segmentos que más les gustan de la programación.

Una de las radioescuchas dijo que sobre todo escucha las noticias, que le gusta escuchar lo que pasa en otros pueblos, porque “antes de la radio no había manera de saber, de conocer lo que estaba pasando en otros pueblos. Y ahora la radio le permite enterarse de lo que está pasando”.<sup>126</sup> Se le preguntó si podía compartir un ejemplo e hizo referencia al seguimiento del proceso judicial por la masacre de Acteal, en Chiapas, en 1997. Ese mismo día se había anunciado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había dejado en libertad a varios de los acusados de participar de la matanza de indígenas tzotziles en Acteal.

Como se desarrolló en el apartado teórico sobre empoderamiento, el acceso y manejo de la información en sí mismo ayuda a empoderar, sobre todo, cuando es posible desarrollar y sustentar una opinión sobre la situación que están viviendo los grupos vulnerados/discriminados. El ejemplo recién señalado muestra esta actitud dado que la entrevistada mostró una importante indignación por lo que había sucedido en el caso de Acteal. La formación de opinión y crítica se observa también en varias otras entrevistadas entre las que se destacan las operadoras de la radio, sobre todo aquellas

---

<sup>125</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>126</sup> Entrevista semi-estructurada a radioescucha femenina de RÑ. Realizada en Llano del Carmen, Guerrero, el 13 de Agosto de 2009.

dedicadas al programa de mujeres de Xochistlahuaca; y la artesana de 65 años que tiene una visión muy crítica hacia el gobierno y el estado local.

En los casos mencionados de la operadora del programa de mujeres como de la artesana que forma parte del Comité Directivo de la radio se observa la forma en que a partir de la inserción en el proyecto comunitario desarrollaron una importante confianza en sí mismas y en sus capacidades para acompañar un proyecto de tal envergadura.

Por todas estas cuestiones, el surgimiento de una radio que transmite en amuzgo es concebido como la satisfacción de una necesidad importante, como un proyecto comunitario y político que había que llevar adelante. Uno de los fundadores lo expresa así: "... nosotros necesitamos platicar, que nos escuchen pues. Esta radio nació porque hay una necesidad de platicar hacia dónde vamos, qué vamos a hacer, reconocer nuestro pasado, reconocer el presente y mirar hacia el futuro..."<sup>127</sup>

En este sentido, se observa que la creación y puesta en operación de la radio está estrechamente relacionada al fortalecimiento de una identidad indígena local que eventualmente puede construir también un proyecto político endógeno, no derivado de necesidades externas. Además se observa que la integración al proyecto comunitario genera en muchos de sus miembros cambios en sus visiones y en las percepciones sobre los alcances de sus capacidades que son claras muestras de posiciones subjetivas más activas frente a la realidad adversa que les toca vivir.

En el siguiente apartado se muestra la manera en que con el correr de la experiencia de la radio la intención política del proyecto de la radio tomó un perfil de servicio para y hacia la comunidad.

---

<sup>127</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

### **3.3.2 La radio ofrece un servicio a la comunidad con consecuencias activas**

La RÑ comenzó siendo un proyecto principalmente político. Sin embargo en su desarrollo ha venido incorporando información y servicios a la comunidad: la transmisión de información local, nacional y de otras partes del mundo, los programas sobre medicina tradicional y los consejos que dirigen a la comunidad para resolver problemas prácticos, de la vida cotidiana en la localidad.

También el intercambio de información sobre las desgracias ocurridas en la comunidad como, por ejemplo, cuando alguien pierde un animal, las y los afectados (as) acuden a la radio para avisar al municipio sobre el extravío y que las y los radioescuchas colaboren con su localización.

Las recomendaciones que los programas de radio incluyen son de una gran variedad. Por ejemplo, el uso de la medicina tradicional es sumamente importante si se tiene en cuenta que el acceso al sistema médico y hospitalario es muy limitado, y que se trata de un grupo de población que vive del trabajo en el campo. En el programa de mujeres se dan consejos para el cuidado y prevención de la salud reproductiva. También se transmiten consejos para las actividades productivas, por ejemplo consejos para mejorar los colores y diseños de las telas confeccionadas con el telar de cintura.

Es posible identificar, también, otras recomendaciones valoradas por las y los radioescuchas que apuntan a la convivencia entre las y los integrantes de la familia, los y las vecinos(as) en la comunidad y los y las hermanos (as). En varias ocasiones destacaron las y los entrevistados el valor de las sugerencias de la RÑ para la resolución de problemas entre hermanos (as) por la herencia de la tierra. Tradicionalmente, el rencor que provocan estos conflictos, en algunos casos, llega a tomar tal gravedad que se producen asesinatos, situación que el tratamiento de estos temas en la radio ha tendido a apaciguar.

Respecto a la combinación del proyecto político con el servicio a la comunidad, en las transmisiones de RÑ se observan dos tipos de reacciones en la misma que tienen efectos en los niveles de apropiación del proyecto político.

Por un lado, están aquellos (as) radioescuchas que hacen una recepción de los consejos, los analizan y toman, pero sostienen una posición de *receptores de la información*. Por otro lado, se encuentran otros (as) integrantes de la comunidad que eran radioescuchas y se acercaron a la RÑ con la intención de proponer una idea que luego se concretó en un programa particular. En este último caso se observa más claramente posiciones activas reveladoras de que hay procesos de empoderamiento en marcha.

Varios de los programas que actualmente se transmiten nacieron de este modo. Son los casos del programa de cuentos,<sup>128</sup> el programa sobre consejos para la vida que lleva adelante Antonio quien es monolingüe,<sup>129</sup> el programa de Mateo quien también es monolingüe y trata temas sobre la convivencia, y el programa para las y los niños (as) transmitido por Leandro.<sup>130</sup>

En estos casos la radio es utilizada como una herramienta de comunicación para hacer llegar a los otros miembros de la comunidad sus saberes, reflexiones y conocimientos. Los efectos en las subjetividades de estas personas son notables. Los y las operadores (as) de los programas de la RÑ refieren a los cambios que se generaron en sus propias concepciones y decisiones, a partir de su participación en la radio. Son varias las anécdotas y los relatos que lo demuestran.

A modo de ejemplo, el de la radio se trata de un proyecto comunitario y político que motivó a algunos de sus integrantes que habían vivido y estudiado en la ciudad de México a volver a su lugar de origen dado que había mucho en lo que podrían

---

<sup>128</sup> Entrevista 6.

<sup>129</sup> Entrevista 10, entrevista colectiva con el Comité Directivo.

<sup>130</sup> Entrevista en profundidad a Leandro, operador de RÑ. Realizada en Llano del Carmen, Guerrero, el 13 de Agosto de 2009

contribuir y hacer en el municipio amuzgo.<sup>131</sup> Uno de los fundadores dijo: “con la experiencia en la ciudad miras más claramente lo que eres”.<sup>132</sup>

Es decir, el proyecto de la RÑ nació de un sentimiento de pertenencia y lo ha reforzado: “me siento más integrado a la comunidad (...) me permitió ver el valor de ser indio que en este país es un crimen (...) la radio nos permitió entendernos a nosotros tal como somos...”.<sup>133</sup>

Otros (as) comentan que en la radio encontraron un espacio y sentido para quedarse en el municipio y no emigrar a otras ciudades. Las mujeres, sobre todo, explican que dejaron de dedicarse sólo a los asuntos domésticos para comenzar a investigar por Internet las temáticas que tratarían en sus programas, y empezaron a salir de sus casas para participar de los eventos relacionados con la radio.

Como ya se señaló, se observa cómo la integración a un proyecto colectivo genera cambios en las posiciones subjetivas y colectivas de los miembros, que se condice con la dimensión personal, colectiva y de las “relaciones cercanas” definidas en relación con el concepto de empoderamiento.

La dimensión colectiva se observa en el trabajo conjunto entre los miembros de la comunidad en el marco del proyecto de la radio para alcanzar un mayor impacto e influencia en el medio. La dimensión de “las relaciones cercanas” se observa en la habilidad para negociar e influenciar la naturaleza de las relaciones en el ámbito cotidiano. Este aspecto del empoderamiento se observa, por ejemplo, en los consejos que se dan en los programas de radio para la convivencia, para los cuidados médicos, de medicina tradicional, que inevitablemente generan ciertos cambios cotidianos en el ámbito de la comunidad.

---

<sup>131</sup> Se denomina amuzgo o *amochco* al grupo étnico indígena que habita en los actuales estados de Oaxaca y Guerrero en México. También se conoce como Amuzgo al idioma hablado por éstos.

<sup>132</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>133</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

La dimensión personal se plasma en una gama amplia de opciones que van desde los cambios en decisiones hasta fuertes procesos de empoderamiento que se observan en el incremento de la autoestima y la confianza, además de desarrollar percepciones más críticas sobre la realidad y estar dispuestos a afrontar las adversidades que se pueden generar a partir de estar en desacuerdo con el poder local.

### **3.3.3 La radio comunitaria y la reivindicación de los derechos indígenas**

Desde la visión de los que llevan adelante el proyecto de la radio, las políticas gubernamentales hacen de los pueblos indígenas una cuestión folklórica, para disfrute de las y los espectadores (as) nacionales y extranjeros, como bienes de consumo exótico o para quienes gustan de lo arcaico, en la que la cultura de los pueblos se restringe a su vestimenta y su música. Así lo expresan: "... para el gobierno nos quedamos en el museo, ya es como del pasado, es el atraso, es el México de antes".<sup>134</sup>

Es decir, no son vistos como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho con quienes valga la pena establecer comunicación respetuosa y en pie de igualdad, sino como resabios del pasado que han sobrevivido contra todos los pronósticos. Ejemplares por su persistencia y resistencia frente a la modernización, pero igualmente motivo de vergüenza nacional por las condiciones de pobreza en la que viven.

Si bien reconocen que existen espacios institucionales a nivel gubernamental que se presentan como instancias para el desarrollo de las culturas indígenas (siendo la CDI el ejemplo más claro), en la práctica dichas agencias aplican políticas paternalistas, reificando la vida de los pueblos y sin que logren propiciar una verdadera reivindicación de sus derechos sustentados en sus costumbres, cosmovisiones y maneras de ser y pensar.

---

<sup>134</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

En consonancia con esto último, el proyecto comunitario de la RÑ apunta a promover una visión que ligue la cultura a la vida de los pueblos, y por lo tanto el reconocimiento de sus luchas por la identidad. Así, uno de los entrevistados asevera que “la lucha que se viene dando para el reconocimiento de nuestra cultura. Entendiendo a la cultura como todo lo que es un pueblo. No solamente la lengua, la danza y las fiestas, las autoridades nos encasillan en eso, en cambio, nosotros lo vemos como la forma de vida de un pueblo”.<sup>135</sup>

Una de las personas entrevistadas sintetiza la brecha entre las cosmovisiones de la siguiente manera: “no es que los niños en la escuela no entiendan, sino que tienen otro pensamiento”.<sup>136</sup> Las y los entrevistados (as) afirman que el alcance de la RÑ no sólo fue a nivel municipal sino también regional, la radio impactó también en la vida cultural con música tradicional de la que antes no había transmisiones ni registros fonográficos.

Ahora se transmite por RÑ y se está preparando un proyecto de grabación de la música local que se distribuiría mediante discos compactos (CDs). Además de la cuestión cultural, señalan que se ha visto la importancia de articular el proyecto comunitario de la RÑ con otros asuntos de la comunidad como la educación y con aquellos aspectos que contribuyen en la calidad de vida de los pobladores.<sup>137</sup>

Es importante aclarar que, como bien señala uno de los operadores de la radio: “hablar de la comunidad como una sola es difícil, las reacciones ante la radio son distintas”.<sup>138</sup> Es decir, existe una variedad de reacciones ante la aparición de la radio, algunos que perciben y reciben al proyecto comunitario de manera positiva y otros que no simpatizan con ella por sus posturas críticas frente al gobierno y a los partidos políticos.

---

<sup>135</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>136</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>137</sup> Entrevista en profundidad a Javier, fundador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>138</sup> Entrevistado 4.

Si bien estamos advertidos sobre estas distintas reacciones, es posible observar el t3pico de la reivindicaci3n de los derechos ind3genas a trav3s de los cambios percibidos en la comunidad antes y despu3s del inicio de las transmisiones de la RÑ. Una de las frases que mejor ilustra el cambio percibido en la comunidad, en su sentido positivo, es: "... los ni3os ya crecen con la idea de escuchar la radio..." <sup>139</sup>

A continuaci3n se identifican y desarrollan una serie de procesos y cambios que fueron mencionados durante las entrevistas.

- En varios casos escuchan las noticias por primera vez en su vida dado que las otras emisoras transmiten solamente en espa3ol, y no entend3an.

- Se observa que las y los ind3genas que viven en el municipio tienen una mayor conciencia de sus derechos, de su situaci3n y de la de otros pueblos ind3genas ubicados en otros estados y pa3ses. "... la gente empieza a entender que todos tenemos derechos a la comida, a la vivienda..." <sup>140</sup>

- El conocimiento sobre las realidades de otros pueblos, los lleva a la conclusi3n de que la exclusi3n de los pueblos ind3genas en M3xico es una problem3tica generalizada. Adem3s, dicha exclusi3n tiene consecuencias simb3licas y materiales. La primera est3 relacionada al hecho de sentir que no se respeta su cultura y sus costumbres. La segunda apunta a las condiciones de pobreza y marginaci3n en la que viven las y los pobladores ind3genas en el municipio. La situaci3n de exclusi3n queda plasmada en un rasgo com3n a los ind3genas: "... los ind3genas compartimos una condici3n: que estamos todos jodidos...." <sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>140</sup> Entrevista en profundidad a Javier, fundador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>141</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

- La reivindicación de los derechos indígenas ha venido acompañada de un discurso que separa de manera tajante a los indígenas y sus comunidades de los partidos políticos y el gobierno.

- Se observa que en las elecciones federales del 2009 las y los habitantes del municipio se acercaron menos a las casillas para votar, lo cual revela un creciente grado de descreimiento en dicha práctica y en la legitimidad de las autoridades públicas electas en los comicios.

- Se observa un cambio de opinión sobre el movimiento zapatista. Antes las y los integrantes de la comunidad percibían a éstos como delincuentes y se preguntaban por qué se tapaban sus rostros.<sup>142</sup> Ahora hay una valoración positiva, incluso considerada como ejemplar, por sus reivindicaciones de derechos indígenas y proyectos de autonomía y autogestión al margen de los partidos políticos, los gobiernos y el derecho positivo, al que se contrapone un discurso de derechos ciudadanos, de derechos indígenas y de derechos a la autodeterminación y la soberanía popular.

### **3.4. Construcción de procesos de empoderamiento**

Por último, resulta necesario destacar que el funcionamiento de la RÑ ha servido para la generación de procesos de empoderamiento, tanto en relación a las mujeres de la comunidad como respecto a quienes participan activamente en el proyecto. Dichas transformaciones han promovido un accionar que revierten los efectos de las prácticas discriminatorias.

Tanto la transmisión en amuzgo como los servicios que ofrece la radio a la comunidad pueden ser entendidos como dos aspectos que revierten la discriminación (en el primer caso porque los habitantes monolingües están en condiciones de entender la información, en el segundo porque reciben información útil para sus vidas cotidianas). Asimismo se potencian procesos de empoderamiento dado que la información se

---

<sup>142</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

enmarca en un proyecto comunitario y político, en algunos casos los radioescuchas logran posiciones más activas frente a la realidad adversa que viven, además de tener una mayor conciencia de sus derechos y de la situación de otros pueblos indígenas en el país.

### **3.4.1 En las mujeres indígenas de la comunidad.**

El empoderamiento de las mujeres ha sido resultado de la reivindicación positiva de la identidad de la comunidad y del papel de las mujeres indígenas en ella. Como se señaló anteriormente, las mujeres que habitan en el municipio a donde llega la señal de la RÑ se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema. La primera razón es que la mayoría de ellas son monolingües, por lo que su acceso a la información en español es limitada. Si se consideran los altos porcentajes de analfabetismo se agudiza el aislamiento en términos de acceso a la información oral y escrita.

Una segunda razón es que la actividad de las mujeres se circunscribe al ámbito del hogar. Además de hacerse cargo de las tareas domésticas transcurren el resto del día trabajando en sus casas con los telares de cintura, y se espera que las niñas aprendan desde pequeñas a realizar las mismas tareas.

Dicha expectativa forma parte del imaginario de las y los integrantes de la comunidad y es de llamar la atención que también esté presente entre las y los miembros de la RÑ que las niñas indígenas deban aprender a tejer porque esa será la actividad con la que se defenderán en la vida. Esto genera que se reproduzcan la situación de aislamiento, de limitación de las posibilidades de acceso a otros ámbitos (geográficos, laborales, educativos) como el que promovería la educación a niveles superiores (más allá del nivel primario).

La situación de monolingüismo sumada a la actividad que mantiene a las mujeres trabajando en sus casas, restringe notablemente el acceso a la información. Esta situación ha cambiado significativamente a partir del inicio de las transmisiones de la radio, las cuales pueden ser escuchadas por las amas de casa mientras desarrollan

otras actividades en sus hogares. Así lo expresan: “Las que más nos escuchan son las mujeres amas de casa, porque además la mayoría habla amuzgo y las otras radios son en español. Mientras tejen costura de cintura, escuchan la radio y se enteran lo que pasa en otros pueblos indígenas...”.<sup>143</sup> Uno de los fundadores de la RÑ dice: “... el mayor sostén y apoyo de la radio son las mujeres, las mujeres amas de casa. Nos apoyan en los eventos con comida y trabajo (...) cuando llegó la AFI fueron las primeras que se acercaron a la radio a enfrentar a las autoridades de seguridad, a quienes le impedían su avance a la cabina de la radio...”.<sup>144</sup>

A partir de los relatos de nuestros entrevistados y entrevistadas resulta posible identificar una intención de concientizar a las mujeres de la comunidad a partir de las temáticas tratadas en el programa “Mujeres de Xochistlahuaca”.

Aquí la idea de concientización incluye una amplia variedad de temáticas que van desde la transmisión de conocimientos para prevenir enfermedades mediante visitas médicas y controles ginecológicos, hasta dar a conocer las historias de vida de luchadoras sociales que han batallado por el reconocimiento de los derechos en general, y de las mujeres indígenas y trabajadoras en particular. Ejemplos de éstas son la comandante Ramona y Benita Galeana.<sup>145</sup>

Las historias de vida de estas mujeres cumplen una función ejemplar para las pobladoras del municipio. La intención es no sólo mostrar la lucha por los derechos indígenas sino dejar en claro que fueron mujeres las que la protagonizaron.

Las medidas preventivas en ginecología tienen una importancia fundamental dado que las mujeres en la comunidad no tienen el hábito de realizarse revisiones médicas

---

<sup>143</sup> Entrevista en profundidad a Gregorio, operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

<sup>144</sup> Entrevista en profundidad a Daniel, fundador y operador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 12 de Agosto de 2009.

<sup>145</sup> La comandante Ramona es conocida por la experiencia zapatista. Ella fue una militante del movimiento que ha tomado protagonismo por su lucha por la defensa de los derechos indígenas, quien murió de cáncer de riñón en el 2006. Por su parte, Benita Galeana ha sido una luchadora incansable de los derechos de la mujer e impulsora del feminismo socialista.

periódicas por la vergüenza que sienten al ser revisadas, sentimiento que se ve reforzado por el hecho de que a sus maridos no les parece bien que sean revisadas por médicos varones. La consecuencia es que no se atienden y padecen enfermedades que podrían ser prevenidas y curadas.

Entonces, el programa de radio intenta cambiar estas percepciones respecto de la práctica médica, y hace hincapié en la importancia que tiene para su salud la revisión periódica. Cuenta la operadora del programa “Mujeres de Xochistlahuaca” que en el municipio se han conocido muchos casos de mujeres que han fallecido debido al cáncer cérvico-uterino, por ejemplo, que podría ser curado si se detecta de manera temprana y oportuna.

Entonces, se observan procesos que tienden al empoderamiento en las mujeres no sólo por el acceso a la información y las opiniones que pueden desarrollar y difundir a partir de la misma; sino que logran revertir prácticas cristalizadas tanto en su matrimonio como en la actitud frente a la propia salud que colaboren en una mejor calidad de vida. En algunos casos, estos aspectos adquieren tal importancia que puede llegar a prevenir enfermedades letales como el cáncer.

### **3.4.2 En el colectivo de la radio comunitaria**

Es importante resaltar que el proceso de empoderamiento no se propicia solamente con las mujeres sino también a través del funcionamiento de la radio misma. Este proceso no se entiende sin la referencia al zapatismo. Al inicio de esta experiencia comunitaria, existieron importantes dudas e inseguridades sobre la posibilidad de concretar el proyecto de la radio comunitaria. “tomamos en serio la idea de hacer una radio y empezamos a organizarnos, empezamos a capacitar a los compañeros”.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Entrevista en profundidad a Javier, fundador de RÑ. Realizada en Xochistlahuaca, Guerrero, el 11 de Agosto de 2009.

En el proceso de echar a andar la radio se establecieron alianzas claves con miembros de la UNAM y se constituyeron vínculos con grupos autogestivos de otras regiones del país (como los de Jalisco) y organizaciones de diversos países de Europa y Estados Unidos. Estas relaciones facilitaron el equipamiento de la radio así como la capacitación de sus miembros para la operación de los aparatos de transmisión.

Así, por ejemplo, varios de los equipos se consiguieron a través de los “*compas*” de la UNAM y entre quienes destaca el colectivo la *K huelga*.<sup>147</sup> Otros fueron comprados o donados por organizaciones del exterior, al tiempo que colaboradores voluntarios de la UNAM y de otras regiones del país organizaron diversos talleres de capacitación.

La RÑ comenzó a funcionar en Xochistlahuaca en una casa rentada. Desde hace un año construyeron con la colaboración de la comunidad y con fondos que han obtenido el espacio donde actualmente transmite la radio. Además, nos comentaron que tienen planeado abrir un salón de grabación para que los grupos de música locales, que son varios, tengan la oportunidad de grabar a bajos costos. Esta sería una forma de difundir la música local, del pueblo amuzgo, en otras regiones del país.

La RÑ opera como un proyecto autogestivo. Son varias las señales que muestran que el trabajo autogestivo realmente existe, y que es esencial para el funcionamiento y sostén de las actividades de la radio. Durante el trabajo de campo se pudo observar que asistían distintas personas al local para desarrollar diversas tareas: dos colaboradores tenían la intención de cambiar el servidor para lograr una transmisión más ágil por Internet, otros dos integrantes se habían reunido para planificar el programa que tenían a su cargo.

---

<sup>147</sup> Este colectivo fue formado durante la huelga llevada adelante por estudiantes de la UNAM en los años 1999 y 2000. El objetivo inicial del colectivo fue relatar las novedades que día a día se producían al respecto. Con el paso de los meses, sin embargo, el proyecto se fue ampliando hasta convertirse en una suerte de movimiento a favor de la expansión de la comunicación comunitaria. Con dicho objetivo, algunos ingenieros que formaban parte del grupo empezaron a armar equipos para la transmisión de radio que eran vendidos a organizaciones comunitarias a costos significativamente menores a los del mercado.

Todo esto de manera bastante natural y sin que hubiera de manera evidente algún tipo de dirección centralizada que difiriera el trabajo y asignara la parte que le tocaba desarrollar a cada quien. Se vio que equipos autónomos se reunían para planear y desarrollar sus actividades. Se constata entonces que la radio funciona gracias al trabajo voluntario de sus integrantes; que se sostienen mediante “apoyos” de todo tipo, no necesariamente monetarios. Por ejemplo, una clínica ubicada en el pueblo de Ometepec paga el recibo de luz a cambio de que pasen publicidad en la RÑ.

La RÑ intenta sostenerse mediante apoyos voluntarios (cada quien apoya el funcionamiento de la radio con lo que considera necesario, o bien está a su alcance), sea en trabajo o en especie.

La idea de “apoyar” a la radio está presente entre sus integrantes. Por ejemplo, ellos no conciben un pago monetario, por más que la devolución se realice en dinero, sino que esa paga se transforma en un apoyo al proyecto de la radio. Por esto, los integrantes de la radio prefieren no vender sus espacios radiales sino dar el servicio de pasar un anuncio, por ejemplo, a cambio del pago del recibo de luz, o piden a los pobladores que “apoyen” con la compra de una entrada para asistir a la fiesta que se realiza en el zócalo del municipio que suele durar algunos días, dado que complementan la fiesta propiamente dicha con actividades culturales por ellos organizadas.

Asimismo pensar las devoluciones que reciben en términos de “apoyo” se condice con los principios de un proyecto autónomo y autogestivo que para su funcionamiento y mantenimiento requiere del trabajo voluntario de la comunidad. Desde esta concepción estarían en desacuerdo en vender el espacio dado que respondería más bien a la lógica de una radio comercial con fines de lucro. Asimismo piensan a la radio como un instrumento para influir en la realidad social de su comunidad en el marco de un proyecto político más amplio relacionado con la autonomía y los derechos indígenas.

## Capítulo 4

### Recomendaciones de política pública

#### 4.1 Las políticas públicas: algunas definiciones

¿Cuáles son las cualidades que definen a una política pública? ¿Cuáles son los elementos que nos permiten identificar diversos tipos de políticas públicas y sus efectos en la población? ¿Cómo es posible diferenciar los impactos directos e indirectos de una política pública? En la presente sección se intenta abordar estos interrogantes recurriendo a una serie de definiciones y considerando un conjunto de debates que se dan en el ámbito de la teoría de las políticas públicas.

Cualquier aproximación a las políticas públicas supone primeramente esclarecer cual es su ámbito de acción y razón de ser. En este sentido, la misma idea de políticas públicas remite a la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino que supone la existencia de una colectividad y un ámbito en el que ésta se desarrolla en común.<sup>148</sup> Si bien los límites y alcances de “lo público” son socialmente definidos y por lo tanto han ido redefiniéndose históricamente, es posible remitirse a la definición que establece que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.<sup>149</sup>

Si bien las definiciones de política pública son múltiples, retomando una conceptualización clásica es posible proponer que una política estatal supone una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de una cuestión surgida del seno de la sociedad.<sup>150</sup> Las políticas públicas entonces remiten a las decisiones de una o más agencias estatales e implican un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una

---

<sup>148</sup> Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México-Buenos Aires, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, 2007.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> O'Donnell, Guillermo, and Oszlak, Oscar, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES-CLACSO, 1976.

determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada.<sup>151</sup> Por *cuestión* debemos entender a los asuntos (demandas, necesidades) que están socialmente problematizadas, o en otras palabras, que se han incorporado a la agenda de discusión pública. Es posible afirmar que el proceso por medio del cual la cuestión pasa de la agenda pública a formar parte de la agenda de gobierno es el paso primero en la formulación de cualquier política estatal. Este pasaje supone que una particular demanda o necesidad forma desde entonces parte entre los problemas, cuestiones o asuntos que los tomadores de decisión han definido como los objetivos de su acción y más precisamente como demandas o necesidades a las que han decidido deben dar respuestas.<sup>152</sup>

De lo anteriormente planteado surgen sin embargo una serie de temáticas que merecen ser abordadas.

En primer lugar debe destacarse que el hecho de que una demanda particular se constituya en cuestión prioritaria dentro de la agenda del gobierno resulta un proceso complejo, proceso a lo largo del cual diferentes actores (con diferente grado de influencia y acceso a recursos de poder) toman posición frente a la cuestión socialmente problematizada y, por tanto, ejercen influencia sobre la arena política. Dicho proceso está por lo tanto atravesado por particulares relaciones de fuerza que no sólo determinan qué tipo de necesidad o demanda llega a la agenda sino el sentido que la misma adquiere y, en consecuencia, el tipo de respuestas que pueden dar cuenta de la misma. Tal como establece Parsons la definición del problema que la política pública debe atender es parte del problema y propone una particular interpretación de la realidad que moldea el tipo de política o “solución” que pretende dársele al mismo.<sup>153</sup>

En segundo lugar debe quedar claro que:

---

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.

<sup>153</sup> Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México-Buenos Aires, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, 2007.

- a) El Estado no constituye una entidad monolítica y por lo tanto su toma de posición frente a una determinada cuestión puede no resultar ni homogénea, ni unívoca ni permanente. Por un lado, ciertas tomas de posición implican intensos procesos de negociación hacia dentro del Estado. Por otro lado, pueden darse situaciones en las que diferentes agencias se superpongan de manera descoordinada en la generación de políticas orientadas a atender una misma cuestión. Al mismo tiempo, políticas que apunten a atender cuestiones particulares de una determinada área pueden -al no tomar en cuenta otras líneas de política impulsadas por otras agencias gubernamentales- generar externalidades que impacten negativamente en otras áreas de política, limitando las posibilidades de éxitos de dichas políticas o dando lugar -de manera indirecta- al surgimiento de nuevas necesidades anteriormente no atendidas.
- b) Si bien, tal como señala Kauffer Michel<sup>154</sup>, las autoridades estatales son los principales actores de la política pública, dichas políticas no pueden ser entendidas ni explicadas con prescindencia de las estrategias llevadas adelante por otros actores -organizaciones, grupos e incluso, individuos estratégicamente ubicados en el sistema de poder-. Si bien la acción del Estado aparece como sustantivamente diferente en tanto está investida de un carácter obligatorio, ésta se inserta en un entramado en el cuál se interrelaciona con las acciones (e inacciones) de los otros actores partícipes del juego<sup>155</sup>.
- c) En tiempos recientes, el surgimiento del llamado paradigma de la "gobernanza" y del modelo de gestión social ha servido para solidificar un creciente consenso acerca de la necesidad de pasar de un modelo en el cual el estado tiene el monopolio en el establecimiento de las líneas directrices de las políticas públicas a un esquema en el cual el estado actúe más bien como articulador de relaciones entre diversos actores sociales y catalizador de las sinergias que puedan establecerse entres los mismos, y entre éstos y el propio

---

<sup>154</sup> Kauffer Michel, Edith, "Las políticas públicas: algunos apuntes generales," *Ecofronteras*, núm. 16, 2002, pp. 2-5.

<sup>155</sup> Vale la pena aclarar que estas interacciones tienen lugar en cada una de las etapas del ciclo de las políticas tal como lo define Palumbo. Entre dichas etapas podemos identificar: establecimiento de la agenda; definición del problema; diseño de la política; legitimación de la política; implementación; impacto; terminación. . Palumbo, D. J., (ed. *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, California, SAGE, 1987.

estado. En el plano más concreto, este nuevo modelo postula la necesidad de que los diferentes actores sociales cuya problemática se pretende resolver se involucren de manera activa tanto en la formulación y el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas y programas puestos en marcha con dicho objetivo.<sup>156</sup>

Teniendo en cuenta el tipo de problema a atender por las políticas propuestas al final de la presente sección, el último de los puntos mencionados resulta particularmente relevante al pensar los ejes a partir de los cuáles pensar estas propuestas. En otras palabras, resultará de vital importancia que en las comunidades en las cuales funcionan o funcionarán los proyectos radiofónicos comunitarios, así como organizaciones de la sociedad civil orientadas a promover la libertad de expresión y nucleen a medios comunitarios (tal es el caso de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), por citar solo dos ejemplos) adquieran un rol activo en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas en cuestión.

## **4.2 Tipos de políticas: categorías para su diferenciación**

Una primera aproximación a la diferenciación de las políticas públicas implementadas por el Estado puede remitir a identificarlas con el tipo de asunto o problema al que éstas pretendan atender. Este es un acercamiento esencialmente descriptivo, que asume la posibilidad de distinguir de modo analítico diversas esferas de la vida pública. Desde este enfoque es entonces posible establecer subtipos de políticas de acuerdo a si estas apuntan a abordar problemáticas ligadas al área económica, el área de defensa, el área de seguridad, etc.

Un acercamiento un tanto más sofisticado supone establecer una categorización de las políticas de acuerdo a su impacto real o esperado en la sociedad.<sup>157</sup> Este enfoque apunta a superar una visión meramente descriptiva reemplazándola por un análisis que

---

<sup>156</sup> Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, Cohen, Ernesto, and Franco, Rolando, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México-Buenos Aires-Madrid, CEPAL-Siglo XXI, 2005.

<sup>157</sup> Lowi, Theodore, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory," *World Politics*, núm. 16 (4), 1964.

destaca el aspecto funcional de las políticas. Siguiendo la clásica clasificación de Lowi es posible hablar de (a) políticas distributivas, (b) políticas regulatorias, (c) políticas redistributivas y (d) políticas constitutivas.<sup>158</sup>

Las *políticas distributivas* dan cuenta de una acción del Estado que supone el establecimiento de una serie de privilegios en base a las conductas de los individuos sin necesariamente establecer obligaciones a los mismos u otro grupo de individuos. Las políticas de subsidios constituyen un ejemplo paradigmático de esta categoría. Las *políticas regulatorias* implican el establecimiento por parte del Estado de reglas generales que intentan influir en el comportamiento y las conductas de los individuos mediante el uso de sanciones que penalizan las conductas transgresoras, elevando entonces los costos que ciertos cursos de acción tendrán para dichos individuos. Políticas de combate a la corrupción, por ejemplo, pueden ser incluidas dentro de esta categoría. Las *políticas redistributivas* implican la transferencia de recursos, a partir de la acción coercitiva del Estado, de un grupo de individuos a otros. Se incluyen dentro de esta categoría todas las políticas que suponen el otorgamiento de beneficios o concesiones a ciertos individuos cuyos costos tendrán que ser financiados por otros. Las *políticas constitutivas* hacen referencia a acciones del Estado que apuntan a establecer las reglas básicas a partir de las cuales se reparte el poder en un determinado marco societal, redefiniendo las condiciones del sistema político o administrativo. Políticas orientadas a la creación de instituciones o agencias gubernamentales, así como aquellas que apunten a generar nuevos marcos normativos deben incluirse en esta categoría.

Una manera paralela de establecer distinciones entre diferentes políticas supone identificar al grupo de la población al que la política se propone interpelar. El grupo poblacional será tal por particulares características estructurales distintivas y compartidas por sus integrantes (grupo etario, sexo, cultura, religión, etc.), o por compartir una serie de carencias que la política en cuestión intente subsanar (pobreza, desempleo, carencias nutricionales, etc.). Ciertas políticas afectan a la población en su

---

<sup>158</sup> Ibid, Lowi, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, núm. 32 (4), 1972.

conjunto, al tomar al todo social como eje de su accionar. Sus efectos en ciertos segmentos poblacionales pueden ser, sin embargo, indirectos o no explícitamente buscados (como en el caso de ciertas políticas macroeconómicas que al impactar en ciertas variables económicas generales como la inflación o el tipo de cambio generan efectos particulares en determinados sectores de la población) o directos y deseados (como en el caso de políticas poblacionales).

### **4.3 Las políticas públicas como instrumento para garantizar el pleno ejercicio de los derechos**

Una vez consideradas las definiciones básicas que sirven para entender de qué se habla cuando se hace referencia a las políticas públicas el siguiente interrogante que surge es el referido al “para qué” de dichas acciones. En otras palabras, ¿Cuáles son las prioridades dentro del marco de lo social que las políticas públicas deben primero atender? Retomando lo que ha sido planteado en las secciones anteriores, en el presente apartado se proponen una serie de reflexiones para destacar lo que debe constituirse en el objetivo fundamental de las políticas públicas, en otras palabras la generación de condiciones que aseguren el pleno ejercicio de derechos de los individuos.

El siglo XXI nos enfrenta, a pocos años de su inicio, con el desafío de dar cuenta de una serie de problemáticas que afectan a la población latinoamericana en lo referido a la satisfacción de las necesidades básicas y a las condiciones que hacen posible el pleno ejercicio de sus derechos. La necesidad de transformar el crecimiento económico en desarrollo, se plantea entonces como una meta que los estados latinoamericanos deben incluir al tope de su agenda de prioridades.

Es posible afirmar que la consolidación de regímenes democráticos en la región ha llevado, aún con matices, a un paulatino aseguramiento de las pautas que dan garantías para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En contraposición, en el contexto de importantes transformaciones experimentadas desde finales de la década de los 80s en la matriz económica de la región, la profundización de los efectos de la

globalización financiera y económica, y la reformulación de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil; la realidad latinoamericana muestra aún un profundo déficit en relación a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de sus habitantes<sup>159</sup>. Entre la mencionada categoría de derechos, reconocidos por diferentes pactos internacionales a los que los estados latinoamericanos han adherido<sup>160</sup>, pueden identificarse el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud física, mental y social, el derecho a la protección de los ancianos, entre otros.

En las últimas décadas los países de la región han experimentado un aumento en las necesidades insatisfechas de la población, situación que evidencia la vulneración de los derechos básicos detallados en párrafos anteriores. Entre las tendencias que evidencian esta realidad merecen destacarse: la consolidación de escenarios de pobreza estructural y exclusión social, las transformaciones experimentadas por los mercados laborales, las dificultades fiscales experimentadas por los Estados latinoamericanos y el consecuente deterioro en los niveles de cobertura de la seguridad social y la calidad de los servicios públicos, así como la erección de barreras en el acceso a la educación y la salud a partir de la proliferación de mecanismos de mercado en la provisión de dichos servicios.

En el marco brindado por esta realidad, la necesidad de proponer un acercamiento al análisis de las acciones del Estado que ubique al cumplimiento de los derechos como eje nodal para evaluar el éxito o fracaso de las políticas ha tomado cada vez más fuerza. Desde “...un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional”<sup>161</sup>. Esta

---

<sup>159</sup> Esto a pesar del mejoramiento que durante los últimos años han experimentado los indicadores relacionados a pobreza e indigencia en la región. Según cifras de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), aún 190 millones de Latinoamericanos vivían en situación de pobreza en 2006. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

<sup>160</sup> Entre los instrumentos de derecho internacional fundamentales deben destacarse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado por la ONU en 1966 y el Protocolo de San Salvador –de 1998- que amplía el conjunto de DESCs para la región.

<sup>161</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra, ONU, 2006., pág. 15.

conceptualización se sustenta en la noción de que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y satisfacer el goce de los mencionados derechos. *Respetar* supone que el Estado no debe interferir ni limitar la libre acción de los individuos en el uso de sus recursos propios y de las colectividades, y *proteger* implica que debe garantizar que los derechos no sean violados o limitados por la acción de terceros. Mientras que para el efectivo cumplimiento de estas dos funciones el Estado está principalmente obligado a generar un marco jurídico que asegure el respeto a la individualidad, la obligación de *satisfacer* determina la adopción de una actitud proactiva. En otras palabras, asumiendo dicha responsabilidad, el Estado reconoce su obligación de "...asegurar de manera plena el disfrute de los derechos..." y para lograrlo debe "...adoptar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no pueden alcanzar mediante el esfuerzo personal".<sup>162</sup>

Tomando en cuenta el eje del presente trabajo, cabe destacar que en el caso particular de los pueblos indígenas y su derecho a ejercer la libertad de expresión, los pilares se encuentran establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (tal como se menciona más detalladamente en un apartado posterior).

Este marco normativo pone en evidencia el ineludible rol que el Estado mexicano debe asumir como garante de los derechos y establecer por lo tanto el horizonte que debería guiar la acción de las políticas públicas.

---

Vale la pena aclarar que la adopción de un enfoque centrado en los derechos humanos no sólo se sostiene desde argumentos de carácter normativo sino que es posible sugerir que dicho acercamiento es asimismo preferible desde un punto de vista más pragmático o instrumental, ya que políticas sustentadas en dicho enfoque producen resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano.

<sup>162</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa México, 2003., pág. 61.

## **4.4 Políticas públicas, pueblos indígenas y libertad de expresión.**

### **4.4.1 Antecedentes normativos y políticas para fortalecer la radiodifusión comunitaria en México**

Si bien, diferentes instrumentos legales establecen las normas específicas que las radios comunitarias deben seguir para su reconocimiento y determinan las directrices que regulan su actividad (basándose en particular en criterios técnicos), la existencia de las mismas está en última instancia sustentada en principios de fondo de carácter más sustantivo. En primer lugar se debe hacer referencia al ejercicio del derecho a la libre expresión, reconocido como un derecho universal e inalienable. Este derecho se encuentra reconocido en diferentes tratados internacionales a los que México ha adherido como en la propia Constitución Política de México.

Así, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* proclamada en 1948 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su artículo 19 que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>163</sup>. Esta disposición se halla asimismo consagrada en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, aceptado por México en 1981 y cuyo cumplimiento es vigilado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Del mismo modo, para el caso particular del continente americano, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (conocida también como Pacto de San José) especifica en su artículo 13 que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. El mencionado documento es inclusive más específico que los documentos internacionales anteriormente

---

<sup>163</sup> Se puede acceder al texto completo en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

mencionados, ya que establece una serie de acciones que atentan contra el ejercicio del mencionado derecho y que por lo tanto resultan condenables.

En este sentido, el inciso III de dicho artículo deja establecido que “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.<sup>164</sup>

Por su parte, la Constitución Mexicana reconoce el derecho a la libertad de expresión en su artículo 6to, al tiempo que el 7mo reconoce la libertad de imprenta.<sup>165</sup> Modificaciones realizadas al primero de los mencionados artículos en los años 1977 y 2007 explicitaron además el reconocimiento del que goza la ciudadanía de ejercer el derecho a la información, que sin embargo en el texto constitucional parece orientado particularmente a exigir al Estado asegurar las condiciones para hacer pública cualquier información requerida y que se encuentre en su poder.<sup>166</sup> Si bien en los mencionados instrumentos legales no se habla particularmente de la radiodifusión, se entiende que ésta constituye uno de los medios a través de los cuales los individuos pueden hacer un ejercicio activo de los mencionados derechos<sup>167</sup>.

En relación particular con los pueblos indígenas, la Constitución establece una serie de provisiones especialmente dirigidas a proteger sus derechos, al tiempo que determina

---

<sup>164</sup> Se puede acceder al texto completo en <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<sup>165</sup> Constitución política de los Estados Unidos mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917. Texto vigente de acuerdo con la última reforma publicada en el DOF 04-05-2009).

<sup>166</sup> Si bien el texto constitucional enfatiza este aspecto del “derecho a la información” también es posible argumentar que el ejercicio del mismo supone la posibilidad de los ciudadanos de acceder a información plural, lo que supone existencia de una variedad de medios de comunicación que garanticen la difusión de una diversidad de enfoques, opiniones y visiones de la realidad.

<sup>167</sup> En el caso de la Constitución Mexicana sólo se hace referencia explícita, en el mencionado artículo 7mo, a la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, condenando cualquier intento de la autoridad de coartar la libertad de imprenta. Interpretaciones contemporáneas de dicha reconocen que el énfasis en la comunicación escrita expresado en la redacción del artículo es el resultado del particular desarrollo tecnológico observado al tiempo que se sancionó la Constitución sin que esto suponga que formas de expresión desarrolladas a posteriori no puedan ampararse en la protección constitucional referida AMARC, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, AMARC-Delegación de la Unión Europea en México, 2008., pág. 47.

ejes de acción gubernamental en el ámbito de las políticas públicas para lograr este objetivo. En referencia específica al tema de atención, en el inciso VI del artículo 2.B se determina que las autoridades tienen la obligación de “Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”.

Si, tal como propusimos al inicio de esta sección, tanto la legislación internacional como la propia carta magna sientan las bases para considerar a las radios comunitarias como uno de los medios a través de los cuales hacer ejercicio de estos derechos fundamentales, diversas leyes secundarias regulan de manera más específica el funcionamiento de dichos medios o hacen referencia a diversos aspectos del ejercicio de dichos derechos. Si la intención de esta legislación secundaria es generar un marco que haga posible dicho ejercicio, en algunos casos sin embargo la legislación referida establece restricciones que atentan contra los principios anteriormente detallados.

La legislación que regula directamente el funcionamiento de los medios de radiodifusión tiene sus pilares en la *Ley Federal de Radio y Televisión* y la *Ley Federal de Telecomunicaciones*<sup>168</sup>, cuyas actuales versiones resultan de modificaciones introducidas en 2006<sup>169</sup>. A pesar de diferentes reclamos y pedidos, en dichas normativas no se reconoce explícitamente la figura legal de “medios comunitarios”. Por

---

<sup>168</sup> Existe una serie de legislación secundaria que en un sentido u otro tiene algún efecto sobre la radiodifusión. En este grupo debe incluirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. —, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, AMARC-América Latina y el Caribe, 2009.

<sup>169</sup> Según la opinión generalizada, dichas modificaciones favorecieron a los grupos mediáticos que ya contaban con una presencia sustantiva en la sociedad mexicana ya que hicieron más restrictivas las normas para el ingreso de nuevos actores al mundo de la radiodifusión, favoreciendo de este modo la concentración de medios en pocas manos. Esta situación llevo a que la serie de reformas aprobadas fueran popularmente conocidas como la “*Ley Televisa*” en referencia al grupo mediático más importante del país y uno de los impulsores más fervientes de la mencionada normativa. *Ibid.*

otra parte, en las mismas se establece que todo medio debe contar con un permiso o concesión por parte del Estado como condición para poder transmitir.

La ausencia de disposiciones que contemplen específicamente a los medios comunitarios determina que las condiciones y procedimientos para el otorgamiento de las frecuencias y permisos para transmitir resulten sumamente restrictivos para dicho tipo de emisoras.

Entre las cualidades más importantes de dicho procedimiento debe destacarse que:

- El Estado es la autoridad encargada de autorizar el accionar de los medios de radiodifusión a partir del otorgamiento de concesiones (para el caso de los medios comerciales) o permisos (para los medios sin fines comerciales).
- Tanto en el caso de permisos como concesiones, la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), con el apoyo de la Comisión Federal de Telecomunicación (COFETEL), es el organismo con autoridad para otorgar dichos permisos y concesiones, aunque la legislación establece que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de su Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, debe otorgar su consentimiento o visto bueno para que la autorización para operar pueda hacerse efectiva. En ambos casos (concesiones y permisos) la SCT puede negarlos si considera que no se han cumplido los requisitos.<sup>170</sup>
- En relación a los permisos, la Ley Federal de Radio y Televisión vigente no menciona explícitamente a los medios comunitarios como posibles

---

<sup>170</sup> Este reparto de responsabilidades surge del Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT) emitido por el presidente Calderón en enero de 2009. Sin embargo, al momento de concluirse la escritura del presente trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acaba de emitir un fallo declarando inconstitucional dicha disposición ya que según se detalla el mencionado reglamento va en contra de las Ley de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicación. La SCJN establece entonces que es la COFETEL la agencia con con responsabilidad última para decidir sobre el otorgamiento de permisos y concesiones. "Corte:Cofetel es la que da concesiones de Radio y TV" Diario El Universal, 23 de noviembre de 2009.

beneficiarios de los mismos ya que artículo 21 A detalla que «La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas»<sup>171</sup>

- La legislación establece la misma serie de requerimientos para gestionar una concesión que los necesarios para solicitar un permiso<sup>172</sup>, salvo que en el caso de los últimos “...en lugar del plan de negocios se entregará un «programa de desarrollo y servicio de la estación»<sup>173</sup>

En mayo de 2006, poco tiempo después de introducirse las reformas a la ley, un grupo de Senadores presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una acción de inconstitucionalidad contra los cambios mencionados. Dicho reclamo fue apoyado por diferentes organismos vinculados con la defensa de la libertad de expresión y otros que nuclean a medios comunitarios, quienes a través de la AMARC presentaron ante la Corte un *Amicus Curiae*. En fallo emitido en junio de 2007, la SCJN reconoció que las mencionadas legislaciones vulneran el ejercicio del derecho a la libre expresión e instó entonces al legislativo a subsanar las deficiencias observadas en la legislación. Aunque diferentes grupos de trabajo se crearon para cumplir dicho objetivo, las reformas esperadas no se han todavía llevado adelante.

Esta situación ha llevado a que, ante las dificultades para obtener el permiso para transmitir, numerosas radios comunitarias se vean obligadas a operar en la ilegalidad,

---

<sup>171</sup> Cabe destacar sin embargo que en el artículo 25 de dicha ley también se menciona que podrán otorgarse permisos “para las estaciones culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas sin fines de lucro”. En cualquier caso, ante la ausencia de una categoría que los contemple, los proyectos comunitarios deben apelar a alguna de las mencionadas categorías al momento de petitionar el permiso.

<sup>172</sup> En el caso de las concesiones, estas se otorgan a partir de un llamado a licitación realizado por el gobierno federal. En la reforma de 2006 se establecía que en el caso de que existiera más de un interesado se pondría en marcha un mecanismo de subasta, lo cual favorecía a los grupos con mayor poder económico. Un fallo de la Suprema Corte de Justicia de 2007 (que se menciona más abajo) declaró este mecanismo como inconstitucional.

<sup>173</sup> AMARC, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, AMARC-América Latina y el Caribe, 2009., pág. 176.

ya que en el artículo 130 de la Ley Federal de Radio y Televisión se establece que operar una radio sin permiso supone una infracción a dicha normativa. Esta situación las coloca en una posición de indefensión ya que las radios se hacen pasibles de diferente tipo de sanciones y, como se detallará en el siguiente apartado, objeto de persecución por parte de las autoridades.

La necesidad de reconocer a los medios comunitarios y generar un marco legal claro que los contemple y no discrimine ha sido asimismo resaltada por diversas declaraciones emitidas por organismos internacionales entre los que se destacan diversas relatorías especiales sobre la libertad de expresión elaboradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en particular la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, suscrita en diciembre de 2007 por el relator especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el relator especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión, y la relatora especial de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

## **4.5 Entre la ley y la realidad.**

### **4.5.1 Un diagnóstico de la problemática de las radios comunitarias en México.**

A las dificultades que las radios comunitarias enfrentan ante la inexistencia de un marco legal que explícitamente las proteja, se ha sumado un posicionamiento proactivo de los gobiernos, tanto municipales y estatales como de las agencias federales, para impedir el funcionamiento de medios de radiodifusión comunitarios, en los últimos años. En muchos casos esto se ha dado a partir de amenazas, acciones de intimidación, ataques a las instalaciones e incluso agresiones físicas sufridas por periodistas o miembros de las radios y perpetradas de modo subrepticio por elementos ligados a las autoridades. La mayoría de estos delitos han quedado impunes, enfrentándose las víctimas ante numerosas trabas legales para denunciarlos y la ausencia de voluntad

para llevar adelante investigaciones que los esclarezcan. Sin embargo, en otros casos las autoridades intentaron utilizar otras legislaciones con el objeto de sentar precedentes que limitaran el funcionamiento de las radios comunitarias.

El ejemplo más claro en este sentido es el proceso iniciado por la Secretaría de Gobernación en 2008 contra la radio Tierra y Libertad, situada en el estado de Nueva León, utilizando los artículos 149 y 150 de la *Ley de Bienes Nacionales* como sustento. El texto de los mismos establece lo siguiente.

**ARTÍCULO 149.-** Se sancionará con prisión de dos a doce años y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal a quien, vencido el término señalado en la concesión, permiso o autorización que se haya otorgado para la explotación, uso o aprovechamiento de un bien sujeto al régimen de dominio público de la Federación, no lo devolviera a la autoridad correspondiente dentro del término de treinta días naturales siguientes a la fecha de notificación del requerimiento administrativo que le sea formulado.

**ARTÍCULO 150.-** La pena señalada en el artículo anterior se impondrá a quien use, aproveche o explote un bien que pertenece a la Nación, sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización, o celebrado contrato con la autoridad competente.<sup>174</sup>

En las acciones penales promovidas contra los miembros de la radio, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha argumentado, con base en dichos artículos, que las ondas radiofónicas entran dentro de la definición de bien nacional y por lo tanto quien las utilice sin permiso se hace pasible de la sanción penal especificada.

Este hecho sin duda ha marcado un antes y un después en la relación entre las radios comunitarias y los organismos públicos federales teniendo en cuenta que fue la primera vez que dicha legislación fue invocada con el objeto de sancionar la actividad de una

---

<sup>174</sup> Ley General de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 2004. Texto vigente de acuerdo con la última reforma publicada en el DOF 31-08-2007).

radiodifusora. El efecto más peligroso de dicho cambio en la estrategia gubernamental es sin duda que esta línea de acción sienta un *precedente que amenaza de manera más clara el ejercicio del derecho a la libertad de expresión ya que tipifica a la transmisión radiofónica sin permiso, algo que antes era comúnmente tomado como una falta administrativa, en un delito penal de carácter federal.*

Siguiendo esta línea orientada a la “criminalización de la radiodifusión comunitaria”, durante los últimos años tanto la Procuraduría General de la República (PGR), la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y el Ejército han realizado numerosos operativos con el objetivo de proceder a la clausura de numerosas estaciones comunitarias y el aseguramiento de los equipos utilizados para transmitir.<sup>175</sup> El caso de la radio Ñomndaá analizado en esta investigación resulta un claro ejemplo de este tipo de accionar por parte de las autoridades tanto locales como federales.

A este hostigamiento legal se han además adicionado agresiones físicas directas a responsables, locutores y periodistas de las radios, en varios casos perpetradas por grupos o individuos que, según lo denunciado por las víctimas, se encontraban vinculados con las autoridades estatales o municipales<sup>176</sup>. De estos ejemplos, el que adquirió mayor gravedad fue el asesinato en abril de 2008 de dos locutoras y periodistas triquis que formaban parte de la radio *La Voz que Rompe el Silencio*, de San Juan Copala (Oaxaca)<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Ver por ejemplo la nota periodística “Implacable persecución a radios comunitarias” aparecida en el Diario *El Universal*, 30 de Agosto de 2009. El caso de la Radio Ñomdaa estudiado en esta investigación deja en evidencia este modo de accionar del estado.

<sup>176</sup> La Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)-Sede México ha realizado un amplio trabajo de documentación de las agresiones sufridas por las radios comunitarias. Desde el análisis de dicha institución las agresiones sufridas por dichos medios de radiodifusión y sus integrantes pueden dividirse en dos grandes categorías: 1) Agresiones cometidas por particulares ante las que el Estado se ha mostrado inactivo 2) Agresiones relacionadas con la acción del Estado (tanto sea cometidas por agentes del Estado por fuera de la ley o agresiones “institucionales” revestidas de legalidad”) AMARC, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, AMARC-Delegación de la Unión Europea en México, 2008., pág. 54. Véase también AMARC, *Radios comunitarias y contexto de conflicto en México*, México, AMARC, SERAPAZ, Friedrich Ebert Stiftung, WACC, Delegación de la Unión Europea en México, 2008.

<sup>177</sup> “Gobierno hostiga a frecuencias indígenas”. Diario *El Universal*, 30 de Agosto de 2009.

A esta situación se suma el hecho de que, como ya se adelantó en el apartado anterior, el proceso para obtener el permiso para operar de manera legal resulta en los hechos un trámite sumamente engorroso y que otorga amplios márgenes de discrecionalidad a la autoridad federal en la definición de quienes pueden hacerse acreedores de los mismos<sup>178</sup>. En principio, quienes solicitan el permiso deben presentar ante la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT) la solicitud de pedido, acompañada de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos especificados en la Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento<sup>179</sup>. Los miembros del proyecto radiofónico deben acreditar, entre otras cuestiones, contar con capacidad administrativa, cumplimentar con una serie de requerimientos técnicos mínimos en relación a los equipos de transmisión, determinar la características edilicias del inmueble desde el que se realizarán las transmisiones, especificar la cobertura y programación que tendrá la emisora, detallar un plan de inversión y la fuente de los recursos para su sostenimiento, además del pago de diferentes tasas administrativas. Estos requerimientos no sólo suponen la necesidad de invertir una importante cantidad de tiempo en su gestión, sino que también impone un elevado piso mínimo de recursos con el que los miembros del proyecto deben contar.<sup>180</sup> A estas dificultades se suma el hecho de que para la aprobación del trámite, además del visto bueno de la SCT en

---

<sup>178</sup> Lo engorroso del procedimiento llevó a que un grupo de organizaciones que nuclean a medios comunitarios, representantes de radios comunitarias (algunas que cuentan con el permiso y otras que no), junto con organismos gubernamentales como la CDI, la Secretaría de Desarrollo Social, la SCT, la SEGOB (entre otros), organizaciones de la sociedad civil, universidades realizaran, en el marco del Programa para el Ejercicio de los Derechos de los Pueblos Indígenas a Adquirir, Administrar, y Operar Medios de Comunicación, un “Manual para el Trámite de Permisos de Radiodifusión Indígena” publicado en 2008.

<sup>179</sup> Cabe aclarar que la reforma a dicha Ley realizada en 2006 no sólo no transparentó el proceso sino que agregó nuevos requisitos a los hasta entonces existentes. Tal como ya se mencionó, los requisitos exigidos a una radio comunitaria para el otorgamiento del permiso terminan siendo los mismos que los que una emisora comercial (o sea con fines de lucro) debe cumplimentar para requerir una concesión. La tramitación de un recurso de inconstitucionalidad por parte de algunos senadores y la posterior declaración favorable de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) logró que algunos procedimientos incluidos en la reforma fuera derogados, por ejemplo el que establecía que en caso de considerarlo necesario la SCT podría requerir entrevistas personales con los solicitantes para que aportasen datos adicionales sobre el proyecto AMARC, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, AMARC-América Latina y el Caribe, 2009., pág. 196.

<sup>180</sup> Cálculos realizados por AMARC revelan que tomando en cuenta los gastos de compra de equipos, construcción y adecuación de la o las cabinas, compra e instalación de antena, gastos previstos para el primer año de funcionamiento, pago de derechos y demás gastos administrativos, un proyecto de radiodifusión comunitaria que se inicia de demostrar poder lograr ingresos por cerca de \$390 mil. ———, *Procedimiento para solicitar un permiso o “el huevo de colón”*, México, AMARC-México, s/f. Accesible desde <http://amarcMexico.org/images/directorio/procedimientopermiso.pdf>

relación al aspecto técnico, el proyecto debe contar con la aprobación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

El hecho de que un número mayoritario de las radios comunitarias en los hechos operen fuera de la ley ha llevado a que no existen cifras estandarizadas del total de radios comunitarias que se encuentran operando en México. Cifras preliminares indicarían que estas ascienden a entre 800 y 1000, siendo que a Agosto de 2009 sólo 12 disponen del permiso requerido.<sup>181</sup>

Además de las dificultades derivadas de cumplimentar con los requerimientos establecidos, el limitado número de permisos parece asimismo deberse a la reticencia de la Secretaría de Gobernación (organismo que tal como se especificó tiene la última palabra en la decisión) a brindar al visto bueno final en trámites que ya tienen la aprobación de las otras instancias gubernamentales involucradas en el proceso. Tal como ha denunciado en varias oportunidades el Senador Carlos Sotelo, presidente de la Comisión de Radio y Televisión del Senado, cerca de 150 permisos permanecen a la espera del dictamen favorable de la SEGOB.<sup>182</sup>

Para concluir esta sección se debe destacar entonces que pese al sustento que el ejercicio del derecho a la libre expresión encuentra en diferentes tratados internacionales a los que México se ha sumado y en la propia Constitución, las condiciones de desprotección que las radios comunitarias encuentran en la práctica sumadas a un accionar gubernamental orientado a criminalizar su funcionamiento determinan que en términos concretos este derecho se encuentre cercenado.

---

<sup>181</sup> *"Implacable persecución a radios comunitarias"*, Diario *El Universal*, 30 de Agosto de 2009. Datos de AMARC son coincidentes con este valor. Cabe destacar que las radios comunitarias constituyen una minoría del total de radiodifusoras permisionadas, que para Septiembre de 2008 llegaban a un total de 347. ———, *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, AMARC-América Latina y el Caribe, 2009.

<sup>182</sup> Presentación del Senador Carlos Sotelo en el Foro "Diversidad y Pluralismo en los Medios Electrónicos en las Américas," organizado por Amedi, Amarc, La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado y la Fundación Friedrich Ebert, Ciudad de México, 11 de Septiembre de 2009.

Los principales elementos que definen la problemática que enfrentan en la actualidad las radiodifusoras comunitarias podrían entonces resumirse de la siguiente manera.

1) Inexistencia en el marco normativo de la figura legal de “radiodifusoras comunitarias”, elemento que dotaría a las mismas de protección legal frente a la acción arbitraria de las autoridades locales, estatales y federales (acciones que en casos concretos se han llegado a traducir en agresiones directas y/o persecución de las cabezas visibles de los proyectos de radiodifusión)

2) Ausencia de reglas y procedimientos imparciales y transparentes para el otorgamiento de permisos y frecuencias de transmisión.

3) Insuficientes datos acerca de la cantidad real de radios comunitarias que operan en México (de qué tipo, dónde se encuentran), información que resulta necesaria para cualquier planificación de políticas a largo plazo.

4) Inexistencia de un organismo gubernamental de carácter federal encargado de apoyar la actividad del sector y que, incorporando en su seno representantes de las propias radios y de organizaciones de la sociedad civil, lleve adelante un monitoreo constante de la actividad de las radiodifusoras con el objeto de impedir y/o arbitrar los medios para que se castiguen las acciones de hostigamiento y agresión experimentadas por las mismas.

5) Clima de hostigamiento y persecución favorecido por las ausencias legales anteriormente detalladas.

#### **4.6 Iniciativas de reforma desarrolladas por los propios actores.**

Tal como se detalló en los apartados teóricos del presente capítulo, las visiones más actuales de las políticas públicas plantean la necesidad de sumar a los actores sociales a las diferentes etapas del ciclo de las políticas. Adherir a esta visión supone reconocer que el Estado no debe asumir un rol monopólico en la toma de decisiones públicas sino

que más bien debe fungir como articulador de redes en las que se involucren diferentes actores, que desde sus visiones aporten miradas complementarias al establecimiento de los diagnósticos y la presentación de soluciones a los problemas públicos. Tomando en cuenta esta concepción, se propone retomar en el planteamiento de las líneas de política pública para el ámbito de la radiodifusión comunitaria una serie de iniciativas propuestas por actores ligados al sector.

Uno de los actores más activos en la materia ha sido el capítulo mexicano de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). Dicha organización ha llevado adelante no sólo acciones directas de denuncia de las agresiones sufridas por las radios sino desarrollado análisis del marco normativo que rige al sector y realizado propuestas de políticas para llenar los vacíos existentes. Así, por ejemplo, una serie de criterios rectores para la regulación de la actividad del sector surgen del documento “Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria”, elaborado como conclusión de un estudio internacional comparado de la situación de la radiodifusión comunitaria. En relación directa con el caso mexicano, el libro “Bases para una Política Pública en materia de Libertad de Expresión y Medios Comunitarios” propone una serie de medidas concretas a ser consideradas en la reformulación del marco normativo actualmente vigente en el país.

Otra iniciativa surgida desde la sociedad civil y plasmada en articulación con algunas agencias gubernamentales ha sido el ya mencionado “Manual para Radios Comunitarias Indígenas”, pensado como un intento para transparentar el proceso de solicitud del permiso, que surgió como culminación de la labor de una serie de talleres y grupos de trabajo (proceso que duró cerca de 9 meses) en el marco de lo que se denominó “Programa para el Ejercicio de los Derechos de los Pueblos Indígenas a Adquirir, Administrar y Operar Medios de Comunicación”. En la elaboración de dicho proyecto confluyeron representantes de organizaciones indígenas, de radios comunitarias permisionadas, de proyectos de radiodifusión aún sin permiso, de universidades, de organismos internacionales como el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), de agencias gubernamentales como la Secretaría de

Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), el Instituto para el Desarrollo Social (INDESOL), entre otros. Dicha iniciativa ha dejado en evidencia que el trabajo articulado es posible si de parte del estado se abandona la política de persecución y se reconoce el valor social de los proyectos de radiodifusión comunitaria.<sup>183</sup> Los resultados alcanzados desde entonces han sido sin embargo limitados, lo que deja asimismo en evidencia que nada sirve construir espacios de interacción como el mencionado si luego no redundan en medidas concretas.

## **4.7 Recomendaciones para una política pública integral que asegure el desarrollo de la radiodifusión comunitaria en México**

### **4.7.1 Resumen del Problema (en base al diagnóstico antes expuesto):**

A pesar de los positivos efectos que la existencia de radios comunitarias genera en el fortalecimiento de las identidades de los pueblos indígenas –tradicionalmente postergados-, el empoderamiento de sus miembros y el combate a las prácticas discriminatorias que los afectan, no existen en México condiciones para que éstas puedan llevar adelante su labor de manera sostenida y sin sufrir hostigamientos y persecuciones. Esta situación es el resultado de la combinación de diferentes factores:

### **4.7.2 Objetivo general:**

Generar en México las condiciones para que las radios comunitarias puedan operar de manera continua y sostenida.

---

<sup>183</sup> Vale la pena aclarar que en las etapas finales del trabajo conjunto surgieron algunas divergencias que se tradujeron en la ausencia de los funcionarios gubernamentales en el evento en el que se presentó públicamente el documento final. (Ver artículo periodístico “Recula SG de participar en foro en el que avalaría la existencia de radios indígenas” La Jornada, 18 de mayo de 2009)

### 4.7.3 Objetivos específicos:

- Promover reformas normativas que permitan la incorporación de la figura legal de “radiodifusoras comunitarias”.
- Reformular el proceso de asignación de frecuencias y el otorgamiento de los permisos de radiodifusión con el objetivo de fomentar la simplicidad, transparencia e imparcialidad.
- Promover la creación de un organismo encargado del monitoreo y protección del sector, en base al modelo Ombudsman, que incorpore en su seno a representantes del gobierno federal, las radiodifusoras y de organizaciones de la sociedad civil.<sup>184</sup> A saber: un representante de la SEGOB, un representante de la SCT, un representante de AMARC, dos representantes de radios comunitarias, dos representantes de comunidades indígenas.
- Generar un fondo de apoyo financiero a los proyectos de radiodifusión comunitaria a partir de fondos estatales. El otorgamiento de los subsidios deberá ser monitoreado por el organismo mencionado en el objetivo anterior.

### 4.7.4 Metas

- 1) Creación de un grupo de trabajo con funcionarios gubernamentales, representantes de las radios, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de universidades, representantes de organismos internacionales para la elaboración de los proyectos de reforma detallados a continuación, representantes de los partidos políticos, representantes del poder legislativo (senadores y diputados).

---

<sup>184</sup> Debe mencionarse que en 2006 se creó la “Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas” con el objeto de actuar ante las denuncias de agresiones y hostigamiento a periodistas (tanto de medios comerciales como comunitarios). El organismo cuya creación aquí se propone tendría atribuciones más extensas, y al mismo tiempo estaría enfocado solamente en el sector de radiodifusión comunitaria.

- 2) Generación de un proyecto de reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicación.
- 3) Generación de un proyecto de reforma del procedimiento para el otorgamiento de permisos.
- 4) Creación del Consejo para la Defensa y Fortalecimiento de la Radiodifusión Comunitaria (CDFRC).
- 5) Creación, en el marco del CDFRC, de un registro nacional de radiodifusoras comunitarias.
- 6) Creación del Fondo para el Desarrollo de la radiodifusión comunitaria.

#### **4.7.5 Prioridades**

Dentro de las líneas de política propuestas, la prioridad está dada por la generación de los instrumentos legales que reconozcan la figura de la radiodifusión comunitaria y agilicen el otorgamiento de permisos de transmisión. La creación de un grupo de trabajo abocado a promover los instrumentos para avanzar al respecto debe fijar una fecha límite máxima para la presentación ante el poder legislativo de los proyectos de reforma referidos (no más allá de los seis meses de la constitución del grupo de trabajo). Dicho grupo de trabajo deberá retomar las iniciativas que ya existen al respecto. La participación de diferentes actores relacionados con la cuestión de la radiodifusión comunitaria debe asegurar que el proyecto final sea consensuado por las diferentes partes y el compromiso para que tanto su tratamiento parlamentario y posterior promulgación por parte del Poder Ejecutivo Federal no se vean obstaculizados o detenidos arbitrariamente.

#### 4.7.6 Estrategias

Como se detalló en los puntos anteriores, la puesta en marcha de las líneas de acción para generar una política integral sólo podrá tener éxito si se establece el involucramiento de todos los actores (tanto gubernamentales como sociales). Esta visión propone un pasaje en términos teóricos de un modelo de política pública estado-céntrico por otro que privilegia la perspectiva de la “gobernanza” y el modelo de gestión social. La experiencia del grupo de trabajo que se constituyó para la elaboración del “Manual” sirve como un buen antecedente para confirmar que la interacción entre diferentes actores es posible si éstos muestran disposición al diálogo. La organización, en los últimos tiempos, de un Foro sobre *“Diversidad y Pluralidad en los Medios Electrónicos en las Américas”* que vinculó a organizaciones como AMEDI, AMARC, Fundación Ebert con el Senado de la República, demuestra que pueden establecerse relaciones productivas entre actores de la sociedad civil y los cuerpos legislativos.

La posibilidad de que las radios comunitarias y las organizaciones que las agrupan formen parte del organismo encargado del seguimiento del sector (el referido Consejo para el Desarrollo y Fortalecimiento de la radiodifusión comunitaria) hará posible que disminuyan los niveles de arbitrariedad hasta hoy en día observados en el tratamiento de los permisos y generará mayor confianza respecto al accionar estatal. Esta situación evitará que el otorgamiento del permiso no sea conceptualizado ni por los funcionarios gubernamentales ni por los integrantes de los proyectos radiofónicos como “un favor” que inevitablemente debe ser de alguna manera retribuido por las radiodifusoras (ya sea atemperando las críticas a las políticas oficiales, o accediendo a reproducir propaganda gubernamental).

Por otra parte, la composición colegiada de dicho organismo generará mayor confianza entre los medios comunitarios para denunciar ante dicha instancia las agresiones y hostigamientos que puedan estar experimentando.

La reformulación del proceso para el otorgamiento del permiso debe proponerse como una línea de acción central. En este sentido, dos son los aspectos a tenerse en cuenta. Por un lado, resulta necesario reformular los requerimientos, teniendo en cuenta que se trata de proyectos orientados a cumplir un fin social y que por lo tanto no resulta lógico exigir el cumplimiento del mismo tipo de condiciones que las requeridas a las radios comerciales. El Estado debe además garantizar la gratuidad de la tramitación así como asumir los costos de las pericias técnicas necesaria. Por otro lado, la autoridad con responsabilidad última por el otorgamiento del permiso debe estar dotada de autonomía relativa respecto del gobierno de turno y basar sus decisiones en consideraciones técnicas y de valoración del proyecto antes que en argumentos políticos. En este sentido, la COFETEL, aún cuando en el futuro deberán promoverse acciones para fortalecer su independencia y generar lazos institucionales con el Consejo para la Defensa y el Fortalecimiento de la Radiodifusión Comunitaria, se aparece como la agencia que debe concentrar las prerrogativas para el otorgamiento del permiso. La SEGOB no debe intervenir en el proceso.

La creación de un fondo especial para promover el desarrollo del sector, cuyo funcionamiento será también fiscalizado por el mencionado Consejo, permitirá canalizar recursos (en forma de subsidios) que dotarán a las comunidades de un piso mínimo a partir del cual materializar el proyecto. Teniendo en cuenta que este tipo de proyectos tienen mayor impacto en comunidades con altos grados de marginación, la ausencia de apoyo financiero al que los miembros de las radios puedan recurrir los enfrenta a un círculo vicioso: los recursos deben obtenerse de comunidades ya empobrecidas. El mencionado fondo servirá entonces como estrategia para romper dicho círculo.

La combinación de las mencionadas estrategias servirá entonces para sentar las bases de una política de Estado respecto del sector de radiodifusión comunitaria, que persistirá en sus lineamientos más allá de los cambios de orientación política de los gobiernos de turno.

### 4.7.7 Evaluación

Tal como señala la literatura sobre políticas públicas, la evaluación de las mismas no puede pensarse sólo como una etapa que acontece cuando el programa o proyecto de intervención ya ha sido implementado sino que debe pensarse más bien como una actividad que atraviese a todas los momentos que componen el ciclo de las políticas.<sup>185</sup>

Por lo tanto, la evaluación de la implementación de los diferentes componentes del programa integral de política para el desarrollo de la radiodifusión comunitaria en México debe llevarse delante de modo continuo durante todo el proceso. En el siguiente cuadro se establece un cronograma que permite visualizar la calendarización de las actividades, cronograma que deberá ser monitoreado de modo permanente por un consejo de evaluación (conformado a tal efecto al inicio del proceso) que se conforme de modo similar al CDFRC. Al finalizar el período establecido en el cronograma el comité evaluador considerará si se han cumplido las metas establecidas.

---

<sup>185</sup> Parsons, Op. Cit.

### CRONOGRAMA

	Mes												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
<b>Actividad</b>	<b>Grupo de trabajo para consensuar reformas legislativas</b>												
							<b>Presentación de proyecto de reforma de la LFRT y LFT</b>						
							<b>Presentación de proyecto de reforma del mecanismo para la tramitación de permisos</b>						
				<b>Creación y puesta en marcha de CDFRC</b>									
							<b>Registro Nacional de Radiodifusoras Comunitarias</b>						
							<b>Creación y puesta en marcha de Fondo para el Desarrollo de la Radiodifusión comunitaria</b>						

## 5. Conclusiones

La preocupación central de esta investigación se ha centrado en entender los procesos de discriminación e identificar algunas condiciones que colaboren para su disminución. Con este objetivo la investigación se concentró en el rol de las radios comunitarias. Por un lado se hizo un análisis general de la situación e historia de las radios comunitarias en México y la región. Con este fin se hizo un recuento de su surgimiento, de las organizaciones que contribuyeron a su expansión y desarrollo. Por otro lado, se tomó a la Radio Ñomndaá, La Palabra del Agua, ubicada en el municipio de Xochistlahuaca, en la Costa Chica de Guerrero, como estudio de caso.

La decisión de focalizar en las radios comunitarias se sustentó en una serie de razones que se han confirmado a lo largo del presente trabajo.

Se propone a las radios comunitarias como un medio a través del cual promover la ampliación de la democracia dado que a través de ellas se hace efectivo el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la comunicación. El ejercicio de este derecho adquiere particular importancia para el caso de los pueblos indígenas dada su histórica situación de marginación y discriminación. Una serie de tratados y acuerdos internacionales, así como la propia Constitución Política de México destacan la obligación del Estado en asegurar su ejercicio.

Las radios comunitarias han servido como medio para dar voz a grupos históricamente excluidos. Tomando el caso de los pueblos indígenas, las potencialidades de la radio son más significativas si se consideran los efectos subjetivos y colectivos que tiene para una comunidad monolingüe, como es el caso de los indígenas amuzgos del municipio Xochistlahuaca donde opera la radio Ñomndaá) la posibilidad de escuchar, por primera vez, noticias y programas radiales en su propia lengua.

Cuando la radio se apoya en un proyecto político y comunitario sólido se observa una retroalimentación virtuosa: desde la comunidad a la radio como garantía de su continuidad (dado que ésta funciona gracias al trabajo voluntario de sus miembros); así mismo de la radio a la comunidad dado que con sus programas brinda un servicio de gran valor con información, consejos médicos y de convivencia, con la organización de iniciativas que mejoran las condiciones de vida de los pobladores.

En este sentido, estos proyectos radiales autogestivos, que tienen un trasfondo político y que habilitan espacios de protagonismo y apropiación del proyecto por parte de los pobladores, impactan positivamente en las subjetividades y colectivos de la comunidad, más aún que las políticas estatales orientadas a los pueblos indígenas (que terminan en muchos casos adquiriendo un perfil asistencialista), y promueven procesos de empoderamiento.

El análisis de la experiencia de radio Ñomndaa, La Palabra del Agua, en Xochistlahuaca, Guerrero, ha permitido observar que dicho proceso de empoderamiento se establece en particular en las mujeres del municipio. Siendo en su mayoría hablantes monolingües de amuzgo y viéndose confinadas por las labores que realizan a los límites de su hogar, la radio Ñomndaa ha permitido a las mujeres conectarse con el mundo, estar al tanto de los sucesos de su comunidad y tomar conciencia de otras realidades y situaciones. Los contenidos particulares de algunos de los programas especialmente dirigidos a ellas han servido además para generar en ellas una mayor conciencia del cuidado personal y la promoción de la medicina preventiva. Así, por ejemplo, desde la radio se ha enfatizado la importancia de la realización periódica de controles médicos y preventivos de tipo ginecológico. Esta iniciativa resulta de gran valor si se considera que un alto porcentaje de mujeres fallece como consecuencia del cáncer cérvico uterino y afecciones similares. El empoderamiento también se observa por el manejo de información y las opiniones que las mujeres van madurando sobre la realidad que les toca vivir, y la comparan con las realidades de otros pueblos indígenas del país.

Las entrevistas realizadas permitieron comprobar que este proceso de empoderamiento es incluso más notorio en las mujeres que tienen una participación activa en el funcionamiento de la radio. Según lo expresado por algunas de las operadoras de los programas, el hecho de tener que preparar los contenidos y participar de las distintas actividades de la radio las ha obligado a buscar información, contactar con especialistas y médicos, empaparse más de la realidad de su comunidad, tener que pensar alternativas y soluciones. El conjunto de estas tareas las ubica entonces en una posición activa que promueve el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para la agencia.

A pesar de los aspectos positivos que surgen de las experiencias de radiodifusión comunitaria, el devenir cotidiano de dichas radios dista de transcurrir en las condiciones favorables. Una serie de aspectos del marco legal vigente en México que estipulan ciertas obligaciones que las radios deben asumir frente al estado vuelve a esta convivencia problemática. En muchos casos los proyectos carecen de los medios para cumplir con esos requisitos. Además, las entidades reguladoras del sector cuentan con amplios márgenes de arbitrariedad derivados de la propia normativa. Esto ha dado lugar a que las radios deban funcionar en cierta situación de clandestinidad y marginalidad, y que sufran de manera recurrente hostigamientos y amenazas por parte de los cuerpos de seguridad. El análisis del caso de radio Ñomndaá sirvió para confirmar la persistencia de este tipo de prácticas y sus consecuencias negativas en el funcionamiento de las radios comunitarias.

Poner el caso mexicano en perspectiva sirvió para confirmar que en relación a otros países de la región, como Argentina y Chile, en donde recientes iniciativas han promovido importantes reformas en el área de radiodifusión, se observa en México un atraso significativo en materia de radiodifusión comunitaria.

Atendiendo a esta situación es que dedicamos el capítulo final a analizar la normatividad vigente y ahondar en un diagnóstico de la situación de las radios con el objeto de, finalmente, realizar recomendaciones de políticas públicas que colaboren en la difusión y promoción de las radios comunitarias por las potencialidades que tienen para los grupos sociales vulnerados y excluidos.

## Glosario

**Acción remedial:** se refiere a la acción colectiva orientada a solucionar o remediar algún problema que aqueja al grupo en cuestión. Se trata de una acción estratégica y deliberada.

**Agencia:** refiere a la capacidad de los individuos y grupos de tener efectos o consecuencias en un entorno determinado. Es una forma de hacer alusión al elemento que provoca los cambios.

**Autodiscriminación:** cuando se observa una actitud discriminatoria en el mismo indígena por la que establece sus propias restricciones respecto de los espacios y ámbitos a los que puede acceder.

**Coevolución:** hace referencia a los fenómenos de cambio desde un punto de vista relacional, en el que el factor que produce cambios en un entorno determinado registra cambios una vez que consigue los efectos que persigue.

**Cuestión** los asuntos (demandas, necesidades) que están socialmente problematizadas, o en otras palabras, que se han incorporado a la agenda de discusión pública.

**Derecho a la libre expresión:** libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

**Discriminación positiva:** conocida como acción afirmativa que tiene su origen en el derecho antidiscriminatorio. Esta acción positiva es concebida como una serie de medidas vinculadas, de un modo u otro, al derecho (fundamentalmente al poder normativo de la administración) y destinadas a eliminar la desigualdad o discriminación intergrupala.

**Discriminación:** La discriminación es un fenómeno social y cultural vinculado con la dinámica de inclusión/exclusión que se expresa en prejuicio y estigma. La “identidad” y la “otredad” son el vehículo teórico conceptual pertinente para abordar el análisis de intolerancias, discriminaciones y racismos de diverso tipo.

**Empoderamiento.** Se trata de un proceso social que se pretende promover sobre todo en grupos vulnerados y/o discriminados como contracara y contrapeso a la discriminación. El empoderamiento puede ser modificado y analizado en tres dimensiones: la dimensión personal, que consiste en desarrollar el sentido del ser, la confianza y las capacidades individuales; la dimensión de las “relaciones cercanas”, que consiste en desarrollar la habilidad para negociar e influenciar la naturaleza de las relaciones del ámbito cotidiano; y, por último, la “dimensión colectiva”, donde se trabaja en conjunto con otros para lograr un mayor impacto y cambios significativos.

**Estigma social:** Apela a sentimientos y afectos socialmente contruidos que digitan nuestras acciones, actitudes y miradas frente al otro diferente. Dichas miradas y actitudes se apoyan en el rechazo individual o colectivo hacia el otro u otros en razón de la diferencia –política, económica, de clase, origen, apariencia física y religión; manifiesta en una minoría. De esta manera, se le asigna al individuo etiquetado una categoría de status más bajo. El proceso de etiquetamiento prescribe y justifica el trato que el individuo etiquetado recibe de los demás.

**Grupos de presión:** se refiere a los grupos que persiguen sus intereses preferentemente por las vías institucionales, incluyendo el cabildeo y la negociación con los tomadores de decisiones.

**Grupos discriminados:** son aquellos que si bien están fuera de un sistema - por ejemplo el laboral- no necesariamente lo están de otros como las redes informales sociales, las cuales, eventualmente, pueden ser posibles vías de reinserción al ámbito laboral. Asimismo al mencionar “discriminados”, se quiere

resaltar que son las instituciones generalmente estatales las que refuerzan el proceso de discriminación (la ejercen) con mecanismos específicos y formas de instrumentalizar a las políticas públicas que generan ciertas restricciones y limitaciones en el acceso a las mismas.

**Isegoría:** se refiere a la igualdad de todos los y las ciudadanos (as) a participar en los asuntos públicos tanto como elector(a) y como candidato(a) elegible a ocupar cargos públicos.

**Isonomía:** se refiere a la igualdad normativa que equipara a las personas en tanto ciudadanos independientemente de las desigualdades que puedan existir en otros aspectos.

**Lo público.** Aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes

**Permiso:** Autorización otorgada a radios no comerciales para poder transmitir de modo legal. Solo se obtiene luego de cumplimentar una serie de requisitos.

**Políticas públicas:** las decisiones de una o más agencias estatales e implican un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada

**Pueblo indígena:** Una comunidad indígena se conforma en sujeto político cuando es considerado "pueblo indígena", cuya lengua materna es indígena con posibilidad de establecer un auto gobierno con sus propias reglas y normas. Los miembros de ese pueblo comparten una historia y una cultura. El valor de la palabra es significativo para el reconocimiento de los pueblos indígenas. En este sentido, la posibilidad de transmitir en la propia lengua a través de una radio es un aspecto de vital importancia para la permanencia y recreación del pueblo indígena.

**Radio comunitaria.** Considerando sus características de tipo organizativo, social y económica, hablar de radio comunitaria es referirse a una postura política, a un proyecto social que quiere la transformación de su realidad y participa en el diseño social de la comunidad en la que trabaja. Dicha posición política está definida también por su actitud frente al poder local. La radio comunitaria se caracteriza justamente por un fuerte trabajo comunitario que se basa en la autonomía y la autogestión para su funcionamiento, desarrollo y mantenimiento.

**como acción colectiva:** la radio es asociada al ejercicio de dar la voz y al derecho de libertad de expresión. Un caso ejemplar es el EZLN que le dio uso a las nuevas tecnologías de la información.

**como mecanismo en contra de la discriminación.** Esta característica viene dada por la cualidad que tiene la radio comunitaria de reconocer, dar la voz y espacios a la ciudadanía, quiénes tienen la oportunidad de empoderarse, capacitarse y desarrollar habilidades.

**Radios comerciales.** Son aquellas emisoras radiales con fines lucrativos, con una visión empresarial, para la que la mayor cantidad de audiencia es la garantía de su continuidad y posibilidad de vender espacios comerciales. Los radioescuchas se vuelven receptores pasivos de la información y potenciales consumidores de los anuncios que se transmiten. Las radios comerciales suelen transmitir en frecuencias de alta intensidad y alcance, por lo que tienen gran incidencia en la formación de opinión de grandes porcentajes de la población.

**Radios estatales.** Son las emisoras radiales que son financiadas por el Estado. Este accionar estatal se dio en el marco de lo que se conoció como “la comunicación para el desarrollo” que se promovió para contrarrestar la tendencia general de las radios comerciales y aprovechar las posibilidades mediáticas para la educación, la cultura y el desarrollo.

## **Entrevistas realizadas**

Entrevista 1: Aleida Calleja, Representante de AMARC-México. Realizada el 13 de mayo 2009 en oficinas de AMARC (Vista Hermosa 89, Colonia Portales).

Entrevista 2: Charla informal con un activista de radios comunitarias en México, integrante del Centro Estudiantil metropolitano. Realizada el 22 de mayo.

Entrevista 3. Laura Jarque. Directora Nacional del sistema de radios adscrito a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Realizada el 29 de mayo en CDI (Av. Revolución 1279, 2do. Piso).

Participación en el Foro "Diversidad y pluralidad en medios electrónicos en las Américas." Senado de la República. AMARC, AMEDI, Comisión de Radio televisión y Cinematografía y Fundación Ebert. 11 de septiembre de 2009.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- , *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
- AMARC, *Bases para una política pública en materia de libertad de expresión y medios comunitarios*, México, AMARC-Delegación de la Unión Europea en México, 2008.
- , *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, AMARC-América Latina y el Caribe, 2009.
- , *Procedimiento para solicitar un permiso o "el huevo de colón"*, México, AMARC-México, s/f.
- , *Rádios comunitarias y contexto de conflicto en México*, México, AMARC, SERAPAZ, Friedrich Ebert Stiftung, WACC, Delegación de la Unión Europea en México, 2008.
- Barrere Unzueta, María de los Ángeles, "Igualdad y discriminación positiva. Un esbozo de análisis teórico-conceptual," en <http://www.uv.es/CEFD/9/barrere1.pdf>.
- Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, FCE, 2000.
- Bourdieu, Pierre, *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Harvard University Press, 1984, pp. 613.
- Cadena-Roa, Jorge, "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy," en Goldstone, Jack A. (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 107-143.
- , "Strategic Framing, Emotions, and Superbarrio--Mexico City's Masked Crusader," *Mobilization*, núm. 7, 2002, pp. 201-216.
- Calleja, Aleida, and Solís, Beatriz, *Con permiso. La radio comunitaria en México*, México, Fundación Friederich Ebert-AMARC, 2005.
- Castaños, Fernando, and Caso, Álvaro, "La deliberación: condición y horizonte de la democracia," en Castaños, Fernando, Labastida Martín del Campo, Julio and López Leyva, Miguel Armando (ed.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, México, UNAM, 2007, pp. 179-199.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI, 1999.
- CDI, 2009, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), <http://www.cdi.gob.mx>, consultada el 17 de mayo, 2009.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.
- Cleaver, Jr., Harry M., "The Zapatist Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric," *Journal of International Affairs*, núm. 51 (2), 1998, pp. 621-640.
- Cohen, Ernesto, and Franco, Rolando, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México-Buenos Aires-Madrid, CEPAL-Siglo XXI, 2005.

- Cohen, Jean L., and Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press, 1992.
- Chambers, Simone, *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- Deleuze, Gilles, *Pos-scriptum sobre las sociedades de control*, Valencia, Pre-textos, 1995.
- DiMaggio, Paul, Hargittai, Eszter, Neuman, W. Russell, and Robinson, John P., "Social Implications of the Internet," *Annual Review of Sociology*, núm. 27, 2001, pp. 307-336.
- Elias, Norbert, *Sociología fundamental*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- Entrevista con Aleida Calleja, representante de la AMARC-México, 13 de mayo, (2009).
- Entrevista con Jaime Quintana, activista de las radios comunitarias de México y miembro del Centro Estudiantil Metropolitano (CEM), 22 de mayo, (2009).
- Fernández Santillán, José F., "Democratización, modernidad y sociedad civil," en Cadena-Roa, Jorge (ed.), *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, UNAM, 2004, pp. 21-37.
- Florescano, Enrique, "La violencia colectiva: una tipología de sus manifestaciones," en Florescano, Enrique (ed.), *Etnia, estado y nación*, México, Taurus, 1996.
- Foerster, R., and Vergara, Jorge, "Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa," *Anales de la Universidad de Chile*, núm. 6 (13), 2001.
- Fraser, Nancy, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy," en Cahoun, Craig (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Boston, The MIT Press, 1992, pp. 109-142.
- Gall, Olivia, "Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas sobre México," *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66 (2), 2004, pp. 221-259.
- Geertz, Andrés et al, *La práctica inspira*, Quito, ALERC-AMARC, 2004.
- Giménez, Gilberto, "Formas de discriminación en el marco de la lucha por el reconocimiento social," en Gall, Olivia (ed.), *Racismo, mestizaje y modernidad: visiones desde latitudes diversas*, México, UNAM, 2007, pp. 63-88.
- Gitlin, Todd, *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 327.
- Goffman, Erving, *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.
- Goldstone, Jack, "Social Movements or Revolutions? On the Evolution and Outcomes of Collective Action," en Giugni, Marco G., McAdam, Doug and Tilly, Charles (ed.), *From Contention to Democracy*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 1998, pp. 125-145.
- Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984 [1981], pp. 465, 457.
- Honneth, Axel, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996.
- Kauffer Michel, Edith, "Las políticas públicas: algunos apuntes generales," *Ecofronteras*, núm. 16, 2002, pp. 2-5.

- Lofland, John, *Social Movements Organizations. Guide to Research on Insurgent Realities*, New York, Aldine de Gruyter, 1996, pp. 421.
- López Vigil, José Ignacio, *Las mil y una historias de Radio Venceremos*, San Salvador, UCA, 1991.
- Lowi, Theodore, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory," *World Politics*, núm. 16 (4), 1964.
- , "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, núm. 32 (4), 1972.
- Luhmann, Niklas, "Inclusión y exclusión," en Luhmann, Niklas (ed.), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 167-195.
- Martín-Barbero, Jesús, *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, Ediciones Gustavo Gili, 1987.
- McAdam, Doug, "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency," *American Sociological Review*, núm. 48, 1983, pp. 735-754.
- McAdam, Doug, McCarthy, John D., and Zald, Mayer N., "Social Movements," en Smelser, Neil (ed.), *Handbook of Sociology*, Beverly Hills, CA, Sage, 1988, pp. 695-737.
- McAdam, Doug, Tarrow, Sidney, and Tilly, Charles, *Dynamics of Contention*, New York, Cambridge University Press, 2001.
- Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999.
- Merton, Robert K., "The Self-Fulfilling Prophecy," *Antioch Review*, núm. summer, 1948, pp. 193-210.
- O'Donnell, Guillermo, and Oszlak, Oscar, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES-CLACSO, 1976.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra, ONU, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa México, 2003.
- Oliver, Pamela E., and Myers, Daniel J., "The Coevolution of Social Movements," *Mobilization*, núm. 8, 2003, pp. 1-26.
- Olvera Rivera, Alberto, "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil," en Cadena-Roa, Jorge (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, 2004, pp. 23-47.
- Palumbo, D. J., (ed. *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, California, SAGE, 1987.
- Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México-Buenos Aires, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, 2007.
- Pick S., Sirkin J., *Breaking the Poverty Cycle. The Human Basis for Sustainable Development*, New York, Oxford University Press, en prensa.
- Ramos, José Manuel, "La radio comunitaria en México: lecciones aprendidas y claves para el futuro," en *Coloquio internacional sobre medios*

- comunitarios, participación, sostenibilidad e identidad*, Santiago de los Caballos, República Dominicana, 2006.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1979.
- Reina, Leticia, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI, 1980.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.
- Romero Olvera, Gregorio Moisés, "Democratización del espacio público en México. El caso de las radios comunitarias," Tesis de, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, 2008.
- Ronfeldt, David F., and Arquilla, John, "Networks, Netwars and the Fight for the Future," *First Monday*, núm. 6, 2001.
- Ronfeldt, David F., Arquilla, John, Fuller, Graham E., and Fuller, Melissa, *The Zapatista Social Netwar in Mexico*, Washington, DC, RAND Corporation, 1998.
- Rowlands, Joanna Mary, "Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo," en León, Magdalena (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988.
- Salazar Carrión, Luis, *Democracia y discriminación*, México, CONAPRED, 2005.
- Scott, John, and Marshall, Gordon, "Discrimination," en *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford University Press <<http://www.enotes.com/oxsoc-encyclopedia/discrimination>>, 2005.
- Sen, Amartya, *Development as freedom*, New York, Anchor Books, 2000.
- Snow, David A., and Benford, Robert, "Master Frames and Cycles of Protest," en Morris, Aldon D. and Mueller, Carol McClurg (ed.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 133-155.
- Snow, David A., Rochford Jr., E. Burke, Worden, Steven K., and Benford, Robert D., "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, núm. 51, 1986, pp. 464-481.
- Tarrow, Sidney, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley, 1978.
- Turner, Ralph H., and Killian, Lewis M., *Collective Behavior*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1987.
- Van Cott, Donna Lee, "Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America," *Democratization*, núm. 12 (5) 2005, pp. 820-837.
- , *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- , "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en Los Andes," *América Latina Hoy*, núm. 36, 2004, pp. 141-159.
- , "Movimientos indígenas y transformación constitucional en Los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa," *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 8 (3), 2002, pp. 41-60.

- , "Radical Democracy in the Andes: Indigenous Parties and the Quality of Democracy in Latin America," núm. Working Paper # 333, 2006.
- Villagrán Muñoz, Claudia, "Indígenas y medios de comunicación: cuestionamientos desde la teoría de la acción colectiva y de los movimientos sociales," México, Trabajo final presentado en el seminario de doctorado actores sociopolíticos en América Latina, 2007.
- Warren, Mark E., *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

## ANEXO

**Tabla 1: Listado de entrevistas a miembros de la radio**

	<b>NOMBRE</b>	<b>EDAD</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>LENGUA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>
1	Daniel	35	Fundador y operador de un programa de noticias sobre política y derechos de los pueblos indígenas (día lunes)	Amuzgo y español	Está a cargo de una cooperativa de tejidos artesanales
2	Patricia	65	Integrante del Comité Directivo. Colabora en la radio y con los eventos que ésta realiza. Un papel activo en la defensa de la radio cuando llegó la AFI en julio 2008	Amuzgo	Telar de cintura
3	Javier	45	Fundador	Amuzgo y español	Director de una escuela en Xochistlahuaca
4	Gregorio	23	Operador de un programa de noticias nacional e internacional (día lunes)	Amuzgo y español	Está realizando su tesis del ENAH, colabora con un grupo de médicos para prevenir complicaciones en los embarazos de mujeres indígenas de las comunidades
5	Yolanda	22	Operadora de un programa sobre los adolescentes (sábados por la tarde)	Amuzgo y español	
6	Carlos	32	Operador de un programa de cuentos (día domingo)	Amuzgo y español	Realiza chambas particulares en el municipio
7	Romina	27	Operadora en un programa dirigido a las mujeres del municipio (consejos para el cuidado y prevención de la salud reproductiva y en general. Consejos por problemas de violencia intrafamiliar)	Amuzgo y español	Ama de casa. Desde que está en la radio empezó a ir a eventos.
8	Leandro	14	Opera en un programa dirigido a niños	Amuzgo	Va a la escuela (Vive en la comunidad El llano del Carmen)
9	Mateo	30	Operador en un programa de consejos para la buena convivencia en la comunidad. Comité de base de la comunidad El llano del Carmen, donde vive.	Amuzgo, poco español	(Vive en la comunidad El llano del Carmen)
10	Jorge	36	Fundador e integrante del comité directivo	Amuzgo y español	
	Tomás	36	Colaborador y operador de un programa	Amuzgo y español	
	Pablo	31	Colaborador	Español	Vive en Michoacán, llega para colaborar

					con la radio. Se dedica a proyectos colectivos relacionados a las radios, los videos, etc.
	Octavio	20	Colaborador	Amuzgo	
	Antonio	42	Integrante del Comité Directivo. Operador de un programa en el que da consejos para la buena convivencia con la familia y los vecinos de la comunidad (día miércoles)	Amuzgo	Campesino
	Ricardo	41	Médico tradicional. Integrante del comité de base de su comunidad. Operador de un programa sobre medicina tradicional (día miércoles)	Amuzgo	Campesino

**Tabla 2: Listado de entrevistas a radioescuchas**

	<b>Nombre</b>	<b>Edad</b>	<b>Localidad</b>	<b>Lengua</b>	<b>Actividad</b>
1	Amada	27	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo y español	Contaduría en la cooperativa
2	Aurelia	54	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo	Telar de cintura
3	Tranquilino	45	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo y español	Un comercio de tacos
4	Maura	44	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo	Telar de cintura y un pequeño comercio de verduras
5	María Sofía	55	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo	Telar de cintura
6	Daniel	60	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo y poco español	Campesino y ha realizado trabajo comunitario en le municipio
7	Talía	17	Xochis-cabecera municipal	Español y poco amuzgo	Va a la escuela
8	Gabriela	31	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo	Ama de casa
9	María Celestina	33	Llano del Carmen	Amuzgo	Telar de cintura
10	Celina	62	Llano del Carmen	Amuzgo	Telar de cintura
11	María	38	Llano del Carmen	Amuzgo	Telar de cintura
12	Misael	36	Llano del Carmen	Amuzgo	Campesino
13	María Elisa	37	Llano del Carmen	Amuzgo	Ama de casa y telar
14	Irene	12	Llano del Carmen	Amuzgo	Escuela y aprendiendo a tejer en el telar
15	Sra.	29	Llano del Carmen	Amuzgo	Telar de cintura
16	Víctor	30	Xochis-cabecera municipal	Amuzgo y español	

**Tabla 3: Entrevistados según categoría<sup>186</sup>**

FUNDADORES	3
OPERADORES	6
COMITÉ DIRECTO Y DE BASE	3
COLABORADORES	3
OYENTES DE LA CABECERA	9
OYENTES DE LA COMUNIDAD INDIGENA EL LLANO DEL CARMEN	7
TOTAL ENTREVISTADOS	31

<sup>186</sup> En algunos casos, los que son fundadores también operan en un programa de la radio, o bien los integrantes del comité de base también realizan un programa de radio. En esos casos se les puso en aquella categoría que según nuestra percepción, mejor representaba su función primordial en la radio.

*“Las radios comunitarias como mecanismo en contra de la discriminación”*

Colección estudios 2009  
del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

La edición estuvo a cargo de la Dirección General Adjunta de Estudios,  
Legislación y Políticas Públicas  
del CONAPRED