



2019 | AÑO INTERNACIONAL DE LAS
Lenguas Indígenas

RADIOS COMUNITARIAS E INDÍGENAS EN MÉXICO: ACCESO A FRECUENCIAS DE RADIO Y MEDIOS DE SOSTENIBILIDAD



Introducción

La reforma de 2013 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión ha facilitado la incorporación de nuevos agentes y nuevas voces al escenario de la radiodifusión en México. Sin embargo, todavía existen barreras importantes no sólo para el acceso, sino también para la subsistencia, promoción y desarrollo exitoso de estos medios.

Un indicador importante de lo anterior es que en cinco años el IFT ha otorgado 219 concesiones no comerciales, de las cuáles, para radiodifusión, solamente 46 son comunitarias y 5 indígenas¹. En total existen 140 radios comunitarias con concesión y 18 indígenas, dato que contrasta con las más de 1500 frecuencias de uso comercial que existen en nuestro país.²

La existencia y sostenibilidad de estas radios es una condición indispensable para que existan medios que permitan el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, acceso a la información, comunicación y autodeterminación. Además, son esenciales para reflejar la pluralidad de voces, lingüística, contextos y realidades de la nación mexicana.

También es importante mencionar que los medios comunitarios e indígenas responden con mayor facilidad a las necesidades de comunicación de los contextos en los cuáles se desarrollan, por lo que cuentan con la posibilidad de transmitir contenidos locales o pertinentes a su población. Además, son una pieza fundamental para responder en contextos de riesgo o de desastre, lo que los convierte en una pieza clave para la seguridad y el desarrollo de estas comunidades.

Es necesario reducir las barreras al acceso para obtener concesiones mediante una política pública que promueva un ambiente habilitador en el que se incentive el desarrollo de la diversidad y pluralidad, eliminando las barreras existentes y generando capacidades de sostenibilidad a largo plazo.

El objetivo general del proyecto liderado por el Sector de Comunicación e Información de la UNESCO (CI/FEM/MAS) es generar un ambiente habilitador para los medios sociales, comunitarios e indígenas, con especial interés en los segundos, a través de la formulación de una agenda o plan de acción común entre todos los actores relevantes en el medio.

¹ Instituto Federal de Telecomunicaciones, Evolución de los Sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disponible en: <file:///D:/Desktop/Infograf%C3%ADa%20IFT%20sobre%20nuevas%20concesiones..pdf>

² Datos obtenidos a través del Registro Público de Concesiones, disponible en: <http://www.ift.org.mx/recursos-de-informacion/registro-publico-de-concesiones>



Este documento presenta un conjunto de propuestas de políticas públicas necesarias para generar este ambiente habilitador. Para la creación del mismo se utilizó una metodología colaborativa, en la que participaron los principales actores del ecosistema, los expresaron las principales barreras que encuentran este tipo de concesionarios y propusieron algunas estrategias para enfrentarlas. Con base en la metodología anterior, que se explicará a profundidad más adelante, se recopilan las principales problemáticas identificadas y algunas líneas de acción que se deben seguir para conseguir el objetivo del proyecto.

Diagnóstico

El principal hallazgo en este diagnóstico es que las poblaciones y los contextos en los que operan las radios susceptibles a tener una concesión de uso comunitario e indígena son muy diversos. Por tanto, el desarrollo y el fomento de estas radios se enfrentan a múltiples problemas y requieren una solución integral que sea capaz de entender las particularidades de los diferentes tipos de radios.

De acuerdo con este diagnóstico, el bajo número de concesiones puede ser indicativo de dos principales problemáticas: 1) la complejidad del proceso de solicitud de concesión y 2) la no valoración del esquema de concesión en sí mismo. Estas problemáticas las enfrentan grupos distintos, con características particulares y, enfrentarlas, requiere de soluciones distintas.

Complejidad del proceso de solicitud de concesión

De acuerdo con el diagnóstico realizado, es importante señalar que el grupo de personas que se encuentran interesadas en obtener la concesión de uso social comunitario e indígena cuenta con determinadas características por las que considera que obtener este tipo de concesión es benéfico para su operación.

Algunas de las razones por las que a estos grupos les interesa tener una concesión para operar o regularizar su operación son: 1) operan en zonas donde existe mucha competencia de frecuencias, 2) pueden interferir con medios comerciales o 3) se encuentran ubicadas en zonas urbanas y 4) en la actualidad, cuentan con la estructura operacional y organizativa necesaria.

En este contexto, la conclusión general es que el hecho de que muchos medios comunitarios e indígenas no cuenten con concesión a pesar de quererla o necesitarla se debe a que el proceso para obtenerla sigue siendo complejo si no se cuenta con acompañamiento jurídico y técnico especializado.

Para estos casos, la desinformación sobre el proceso de solicitud ante el órgano regulatorio, la limitada información en lenguas indígenas, la desconfianza en las instituciones del Estado Mexicano, el desconocimiento sobre cómo elaborar el proyecto o cómo conformar una Asociación Civil, la centralización de los trámites en la Ciudad de México y los costos necesarios para llevar a cabo esta gestión son sólo algunos de los obstáculos existentes para la obtención de este trámite

Además, la capacidad de sostenibilidad de estos medios también juega un papel muy importante. Después de obtener una concesión se deben cumplir con parámetros técnicos que requieren estudios realizados por peritos calificados y equipo homologado para la transmisión,

lo cual representa costos que las comunidades no pueden cubrir. En muchas ocasiones, estas emisoras transmiten con equipos armados por los mismos integrantes que no cuentan con los controles de calidad que los equipos de marcas comerciales o simplemente el equipo ya es muy viejo.

No valoración del esquema de concesión

En segundo lugar, existen dos razones principales por las que el esquema de concesión no resulta atractivo para los operadores de radios comunitarias e indígenas, en especial para los segundos. Por un lado, el contexto en el que se desarrollan estas emisoras, su ubicación geográfica (zonas rurales, sin tanta competencia por el espectro y geográficamente remotas), la poca posibilidad de acceso de autoridades estatales, los procesos de gobiernos autónomos y determinados posicionamientos políticos son algunos de los elementos que justifican que este tipo de emisoras no estén interesadas en realizar un trámite de solicitud de concesión, a pesar de tener la naturaleza de concesiones comunitarias e indígenas. A lo anterior deben sumárseles las complicaciones del proceso mencionadas en el punto anterior.

La segunda razón por lo que las concesiones no son atractivas para este tipo de operadores es que el desarrollar un proyecto de radiodifusión es una actividad comunitaria, en la cual se experimenta y se aprende en el proceso y estas actividades de experimentación y aprendizaje se insertan en la dinámica de toma de decisiones colectiva de las comunidades indígenas. En este sentido, el diagnóstico apunta que el esquema de concesión previsto para estos grupos no es lo suficientemente flexible para permitir los procesos de experimentación y aprendizaje antes mencionados. Sin embargo, el actual esquema de concesiones está pensado de manera lineal en una lógica distinta a la de estos grupos, este esquema asume que el proceso de hacer una radio es el siguiente: 1) se piensa la radio, 2) se planea, 3) se pide una concesión y 4) se instala. Proceso que dista mucho de lo que pasa en la realidad.

Así las cosas, si bien estas comunidades o pueblos indígenas podrían acceder a una concesión buscando asesoramiento externo, lo cierto es que, en términos de costo-beneficio, las cargas administrativas que representaría tenerla siempre superan los beneficios potenciales de la misma. Muchas veces, incluso, la necesidad de acceder a concesiones en estos contextos se da por la proliferación de radios no indígenas o comunitarias dentro del territorio las cuáles representan una competencia ilegítima (como los son radios de iglesias o de grupos delictivos).

Estos problemas motivan a repensar la pertinencia del modelo únicamente basado en concesiones como hasta hoy lo conocemos, dado que no basta con la simplificación de requisitos, sino que es necesario un entendimiento más complejo sobre cómo operan y hacia donde

tendríamos que transitar para generar un ambiente habilitador, entendiendo el papel del Estado como promotor de estas radios y de la pluralidad, así como regulador del espectro.

Estrategias de sostenibilidad

Adicionalmente, al diagnóstico sobre problemas al acceso se le suman las dificultades de operación y mantenimiento de la concesión. Los requisitos de operación de la concesión en sí mismos representan una barrera debido a las cargas administrativas y técnicas. Por el lado de la sostenibilidad económica, las políticas públicas planteadas para atender este problema de las radios no han sido suficientes.

El esquema de acceso al 1% de la publicidad oficial para las radios comunitarias e indígenas no está teniendo los efectos esperados. Por tanto, es necesario generar esquemas que permitan la venta de publicidad con ciertas características, en los cuales se definan la pertinencia de esta publicidad y se establezcan límites máximos de venta. En este sentido, también es necesario el desarrollo de un modelo de sostenibilidad que incluya financiamiento para producción y creación de contenidos.

Metodología

El presente trabajo es un estudio de corte cualitativo que utilizó diversas metodologías participativas e investigación de gabinete. El mismo se desarrolló en tres etapas que se describen a continuación.

- 1. Estudio de estado actual y de buenas prácticas en la materia.** La primera etapa consistió en un estudio de gabinete sobre el estado actual de este tipo de concesiones. Del mismo modo, se buscó evidencia internacional sobre las problemáticas que se enfrentan en distintos contextos y las soluciones que se han identificado para enfrentarlas. Con base en esto, se realizó un mapa de actores y se generó un primer documento que funcionó como base para la generación del instrumento cualitativo que se aplicó en las reuniones con los distintos actores.
- 2. Reuniones con los distintos actores.** Se realizaron diversas reuniones con representantes del Estado, sociedad civil y con comunicadores sociales comunitarios e indígenas, que forman parte del mapa de actores más relevante para el acceso y la sostenibilidad de este tipo de radios. En las mismas, se identificaron los roles de cada participante y las barreras a las que enfrentan para generar un ambiente habilitador propicio para este

tipo de comunicación o para acceder a este tipo de concesiones. Estas reuniones tuvieron como resultado la generación de un documento con las principales barreras y algunas propuestas para enfrentarlas.

3. **Taller de inteligencia colectiva.** Se realizó un taller con los distintos actores que participaron en las reuniones privadas, con el fin de discutir y consensar las propuestas que se realizaron en el documento mencionado en la fase anterior. Para generar una discusión participativa entre todas las personas asistentes, el taller se desarrollará utilizando la dinámica de Café Mundial. En cada mesa de trabajo, las personas participantes respondieron y discutieron una serie de preguntas generadoras sobre: 1) las barreras al acceso para iniciar un proyecto radiofónico, 2) la sostenibilidad de las radios comunitarias e indígenas y 3) la pluralidad y papel del Estado y de los medios comunitarios e indígenas. En cada una se discutieron los obstáculos identificados (a través del diagnóstico) a los que se enfrentan quienes hacen este tipo de radio y expresaron sus opiniones respecto a las propuestas de modificación de ley y sobre las políticas públicas delineadas en este documento. Este ejercicio permitió, en primer lugar, la validación del diagnóstico realizado en la etapa anterior y, en segundo lugar, identificar áreas de mejora y prioridades de las propuestas de política planteadas.
4. **Sistematización del taller y análisis del marco normativo.** Después del taller se sistematizaron las intervenciones y se decidió trabajar en las propuestas que se desarrollan en el presente documento. Las mismas, incluyen el análisis del marco normativo, buenas prácticas internacionales y las participaciones del mapa de actores identificado.



1. Propuesta para mejorar el acceso a las concesiones: aumentar los beneficios de la formalidad para los pueblos indígenas.

Propuestas:

- Generar dos modelos de licencia alternativos y un modelo de licencia de experimentación de uso social para radiodifusión.
- Fortalecer las capacidades de monitoreo para generar un sistema que otorgue certidumbre en cuanto a un uso adecuado del espectro radioeléctrico y que no funcione como barrera a la entrada.

Justificación

Como mencionamos anteriormente, en determinados contextos, especialmente indígenas, el régimen legal previsto no toma en cuenta las características intrínsecas y los contextos en los que se desarrolla un proyecto radiofónico. En estos casos, el régimen de concesión no aporta beneficios o incentivos suficientes que superen los costos que implica para los pueblos incorporarse a la legalidad como está prevista en el marco jurídico actual.

Es importante mencionar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en el Artículo 543, obliga a administrar el espectro de manera que se puedan atender los fines establecidos en el artículo 2º Constitucional, lo que implica que necesario permitir a los pueblos indígenas contar con medios de comunicación para fomentar la pluriculturalidad de la Nación y el cumplimiento de su derecho a la autodeterminación. En adición a lo anterior, de acuerdo con los compromisos asumidos por México en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, el desarrollo de las comunicaciones de los pueblos indígenas constituye una prioridad para el país.

³ Artículo 54. El espectro radioeléctrico y los recursos orbitales son bienes del dominio público de la Nación, cuya titularidad y administración corresponden al Estado.

(...)

Al administrar el espectro, el Instituto perseguirá los siguientes objetivos generales en beneficio de los usuarios:

(...)

VIII. El cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 2o., 6o., 7o. y 28 de la Constitución. Para la atribución de una banda de frecuencias y la concesión del espectro y recursos orbitales, el Instituto se basará en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales.

En este contexto es importante que el Estado genere las condiciones necesarias para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a la comunicación en condiciones de legalidad y con acceso a los beneficios de este régimen.

En adición a lo anterior, una de las problemáticas que presenta el actual modelo de concesionamiento es que los requisitos formales que se solicitan muchas veces desincentivan o complican la entrada de ciertos actores que son legítimos, porque no cuentan con las capacidades técnicas, administrativas o jurídicas, sin embargo son ineficientes para evitar la entrada de agentes que no cuentan con las características de estas tipos de radios (es decir, que no son radios comunitarias e indígenas, pero que si cuentan con la capacidad de cumplir los requisitos meramente formales) ocasionando que se otorgue espectro que debería de ser de los pueblos, comunidades y asociaciones a organizaciones políticas, religiosas o con fines de lucro.

En estos contextos, además, el Estado no tiene control sobre el uso del espectro, pues hay personas que se encuentran operando haciendo un uso indebido del mismo y, al mismo tiempo, existen radios auténticamente comunitarias e indígenas que no han podido incorporarse a la legalidad. Lo anterior ocasiona que el Estado no cuente con un diagnóstico real de dónde se encuentran estas radios y cómo están operando.

Descripción de la propuesta: encontrar una figura jurídica adecuada a los contextos.

- *Concesión ligera*

La propuesta de este tipo de concesión está prevista para comunidades o pueblos indígenas que pretendan poner una radio de baja potencia (de 20 a 300 watts), en una localidad específica en la que no existen estaciones de uso comercial operando o en la que, si bien existen, no compiten dentro del mismo mercado.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones solicitará que, previo inicio de operaciones, las personas interesadas en este tipo de licencia soliciten la autorización con un formato sencillo (Anexo A.) que podrá ser llenado electrónicamente o enviado por correo y, una vez verificado que se cumplen los requisitos previstos en el anexo, se otorgará la concesión.

Estas estaciones estarán, en todo momento, sujetas a verificación sobre la transmisión de sus contenidos y tendrán que contar con un mecanismo efectivo para recibir quejas de las audiencias.

Este tipo de concesiones han sido instauradas de manera muy exitosa en Canadá⁴ para la promoción de este tipo de uso (indígena) y para el control eficiente del uso del espectro.

- *Concesión que permita el uso de espectro compartido*

Es necesario crear una concesión que permita el uso de espectro compartido en el que se asigne un segmento espectral para radios indígenas que se regule como bien común. Este segmento espectral podrá ser asignado a una asociación civil con respaldo de las comunidades indígenas o directamente a una comunidad o pueblo indígena que lo solicite y que lo administre.

Es necesario que el grupo que desee acceder a este tipo de concesión sea capaz de cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Los requisitos generales para acceso a la concesión única de uso social (comunitario o indígena, según sea el caso) y para el acceso de la concesión de espectro previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- b) Identificar el segmento espectral al que quiere tener acceso, de acuerdo con el Programa Anual de Bandas de Frecuencia del año en curso.
- c) Comprobar, mediante un documento adecuado y de manera fehaciente, que cuenta con el respaldo de las comunidades o pueblos indígenas.
- d) Comprobar que tiene la capacidad administrativa para la operación y asignación del segmento.
- e) Es necesario que los interesados establezcan un mecanismo de gobernanza del segmento espectral. Para esto, el grupo interesado presentará al Instituto las reglas mínimas con las que operará el segmento espectral. Estas tienen que incluir, como mínimo, las reglas de entrada que se establecerán para los interesados en el segmento, las reglas de operación del mismo y los mecanismos que se emplearán en caso de existir controversia entre los interesados.

Los requisitos serán validados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para esto, tendrá que conformar un consejo asesor con integrantes expertos en materia indígena y realizar, por lo menos, una visita de campo a la localidad que está solicitando el segmento. Esto con el fin de asegurar los incisos c) y d) de los requisitos se cumplan a cabalidad.

Esto permite que el Estado identifique cuáles son las radios que operan y, al estar dentro de la legalidad, puede aumentar los beneficios e incentivos otorgados, así como proteger el espectro que no se usa con la finalidad establecida.

⁴ Información disponible en: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/1990/pb90-89.htm>

- *Concesión experimental para uso social*

Una de las principales problemáticas que enfrentan los grupos que quieren acceder a este tipo de concesiones es que muchas veces, a pesar de tener proyectos formalmente viables, cuando comienzan operación se contraponen con problemáticas de difícil solución respecto a los cuáles no tienen suficiente experiencia para resolver, lo que ocasiona que el proyecto termine de manera anticipada una vez que ya obtuvieron la concesión (que se otorga, invariablemente, por largos periodos de tiempo, incluso puede otorgarse hasta por 30 años) . Esto resulta en pérdidas, tanto para el Estado, pues asignó un segmento espectral que no se utilizará de manera eficiente, como para los que operan la radio que invirtieron en el proyecto.

En este sentido, se propone que se pueda solicitar, de manera sencilla (como la prevista dentro del modelo de concesión ligero, véase Anexo B) una licencia de experimentación. Para solicitar esta licencia el proyecto radiofónico ya tiene que estar diseñado de manera clara, dado que la licencia es únicamente para que se prueben en términos de audiencia y operación y no para la planeación del proyecto. Esta licencia debería de durar dos años en los que los grupos interesados probarán su proyecto radiofónico y saber si es viable. Al termino de los seis meses habrá dos opciones: 1) pedir la concesión formal con todos los requisitos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y 2) dejar de operar el proyecto radiofónico.

Fortalecer las capacidades de monitoreo para generar un sistema que otorgue certidumbre en cuanto a un uso adecuado del espectro radioeléctrico y que no funcione como barrera a la entrada.

Uno de los problemas es que la revisión meramente formal o documental de los requisitos para acceder a concesiones de tipo comunitarias e indígenas permite la entrada de agentes que no cuentan con las características de este tipo de radios. Por otro lado, estos requisitos desincentivan o complican la entrada de agentes que sí son de naturaleza comunitaria o indígena, pero que no tienen suficiente capacidad administrativa para hacerlas valer ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Se propone fortalecer el sistema de denuncias y monitoreo de contenidos, una vez otorgada la concesión. El IFT, con base en la facultad establecida en el artículo 15, f. XXVII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, debe crear un sistema permanente de monitoreo de contenidos para verificar si los concesionarios, en efecto, están transmitiendo contenido de

acuerdo con su naturaleza. Este sistema tiene que operar de oficio (aleatoriamente, para que seas sostenible) y a través de denuncias.

Actualmente, el IFT cuenta con un sistema de denuncias, pero es necesario fortalecerlo y enfocarlo al cumplimiento del título de concesión en materia de contenidos. En caso de que el Instituto detecte alguna falla en este sentido, otorgará asesoría al concesionario sobre qué se requiere modificar y le dará acompañamiento para lograr los resultados esperados. En caso de ser reincidente, podrá aplicar algunas de las sanciones previstas en la LFTR una vez realizado el cambio legislativo propuesto.

Normas que requieren modificación

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no prevé este tipo de licencias, pero tampoco las prohíbe. Aunque en la legislación no existe una definición específica de aquello que debe considerarse como uso eficiente del espectro, el artículo 60 de la LFTR al hablar de los criterios que deberá atender el Plan Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencia y, en su Fracción II, señala como uno de estos criterios, el uso eficiente del espectro radioeléctrico, en concordancia con otra serie de principios a los que la planeación del espectro deberá atender:

Fracción II. **Propiciar** el uso eficiente del espectro radioeléctrico, el beneficio del público usuario, el desarrollo de la competencia y **la diversidad e introducción de nuevos servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y...**

Al revisar la fracción anterior a la luz de lo dispuesto por los artículos 2º y 6º Constitucional, hace sentido considerar el criterio de uso eficiente del espectro radioeléctrico atado a la consecución de una Nación pluricultural donde se respete el derecho de los pueblos indígenas a la comunicación. Por lo anterior, se propone que se introduzcan las figuras propuestas dentro de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



Artículo	Propuesta de modificación en Ley
Artículos 66, 67, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.	Introducción de concesión ligera con las características previstas en el cuerpo del documento. Introducción de concesión que permita el uso compartido con las características previstas en el cuerpo del documento Introducción de concesión experimental de uso social con las características previstas en el cuerpo del documento.

Además de lo anterior, es necesario que, dentro de los Lineamientos para el otorgamiento de concesiones de uso social se incorporen los Anexos A y B.

En materia de sanciones por incumplimiento a los títulos de concesión en materia de contenidos es necesario modificar el capítulo de sanciones en el artículo 289, inciso B), Fracción III, con el fin de prever un régimen específico para las concesiones de uso social indígena en el que, en un primer momento, exista un acompañamiento a las estaciones que no están actuando de mala fe y, en un segundo momento, una sanción que se adecue a sus posibilidades reales de pago, dándole mayor discrecionalidad al regulador para evaluar caso por caso.

Artículo	Propuesta de modificación en Ley
Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente: B) Con multa por el equivalente [de 1%] hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por: III. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o autorización cuyo incumplimiento no esté sancionado con revocación	Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente: B) Con multa por el equivalente [de 1%] hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado por: III. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en la concesión o autorización cuyo incumplimiento no esté sancionado con revocación. En el caso de



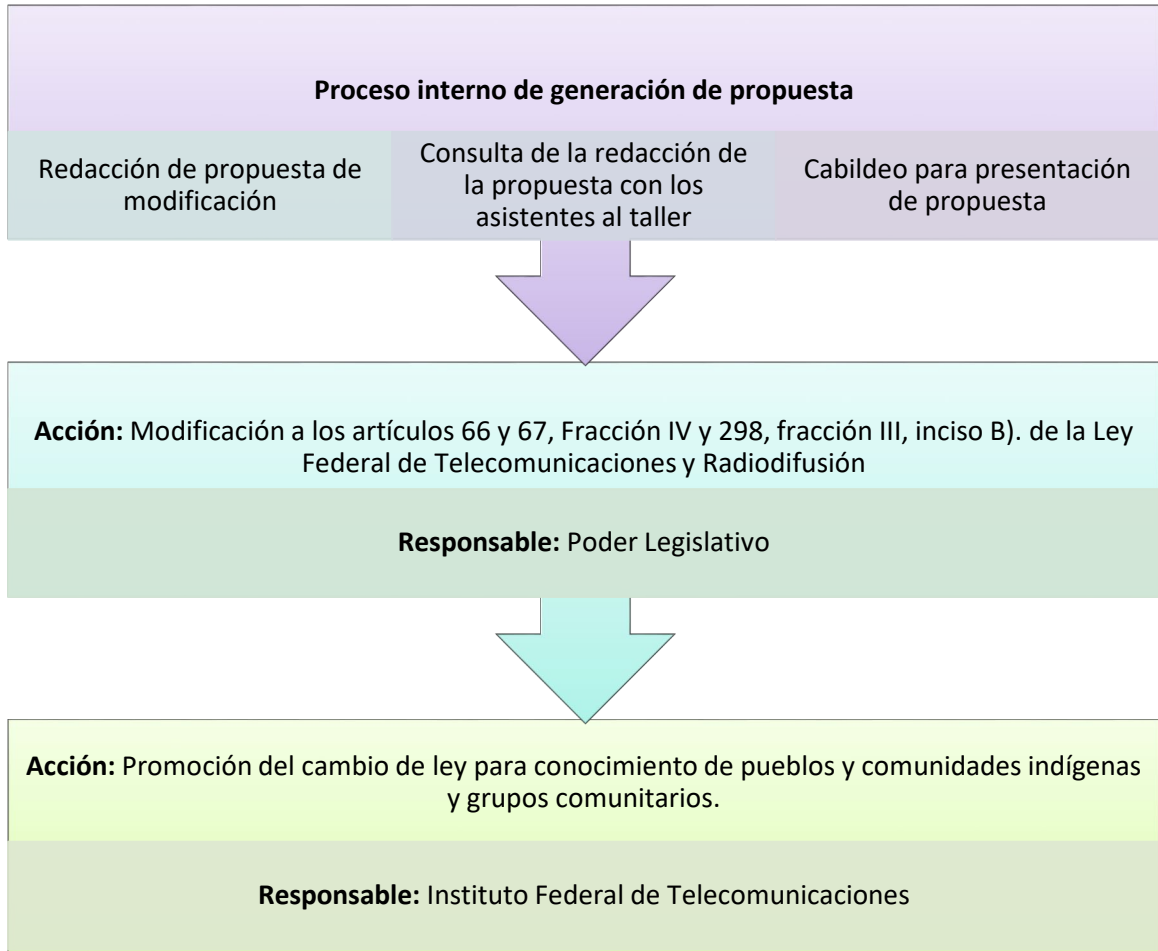
2019 | AÑO INTERNACIONAL DE LAS

Lenguas Indígenas

las concesiones de uso social comunitarias e indígenas las sanciones podrán ser menores al 1% e incluso podrán no ser multas de carácter económico, sino preverse que, en los casos de que el incumplimiento no se hizo de mala fe y no hay reincidencia, se de acompañamiento y asesoría para enmendarlo.



Ruta crítica de implementación de la política pública



2. Propuestas de política pública para la sostenibilidad de las radios comunitarias e indígenas

El diagnóstico realizado identificó que uno de los principales obstáculos para mantener en operación una radio comunitaria o indígena es la falta de recursos económicos y técnicos. En este sentido, las políticas públicas planteadas para atender este problema son insuficientes y los pocos esquemas de acceso a recursos - como es el caso del acceso al 1% a la publicidad oficial - presentan obstáculos para los concesionarios.

Con base en la dinámica con la que se llevó a cabo el taller, se seleccionaron dos de las barreras identificadas durante las reuniones con actores clave para desarrollar propuestas de política pública enfocadas en sostenibilidad. Las propuestas seleccionadas fueron: reducir los obstáculos al acceso al 1% de publicidad oficial y permitir la venta de publicidad en las radios comunitarias e indígenas, bajo determinadas condiciones.

Además, otra razón para centrarse en el desarrollo de estas dos propuestas es su costo-efectividad, ya que los beneficios posibles de las propuestas son altos y los costos de implementación son comparativamente bajos; por ejemplo, si se contrasta con otras alternativas de política como la creación de un fondo para el fortalecimiento de estas radios. En el caso del 1%, se trata es una política que ya cuenta con sustento jurídico que lo respalda, al estar establecido en el Artículo 89 de la LFTR, lo cual evita la necesidad de una reforma legislativa y, en el caso de la venta de publicidad, el Estado no deberá destinar más recursos que los necesarios para el monitoreo (que en la actualidad ya debería estar erogando).

2.1. Propuesta de política pública para mejorar el acceso y la pertinencia del 1% a la publicidad oficial

Justificación

En su fracción VII, el Artículo 89 de la LFTR contempla la venta de publicidad oficial como una fuente de recursos para las radios comunitarias e indígenas. Según el diagnóstico realizado, esta fue una de las pocas políticas de apoyo a la sostenibilidad económica identificadas; sin embargo, este esquema no está teniendo los efectos esperados.

De acuerdo con las reuniones realizadas y a las opiniones expresadas en el taller colaborativo, se identificaron dos barreras respecto al 1%: 1) el proceso es complicado e inaccesible, dado que cada concesionario tiene que solicitar el presupuesto a cada entidad y someterse a distintas reglas, tiempos y procesos y 2) en muchas ocasiones la publicidad oficial que tienen que transmitir estos concesionarios resulta poco pertinente o carente de sentido para los pueblos y contextos en los que se transmite.

En este sentido, aunque existe el andamiaje jurídico necesario hace falta una política pública que vuelva accionable y ejecutable lo que el Artículo 89 refiere sobre el acceso a esta fuente de recursos.

Descripción de la propuesta

Para posibilitar y facilitar el acceso al 1% de las dependencias gubernamentales, se propone la concentración del proceso de solicitud a través de la creación de una ventanilla única. El esquema busca centralizar el proceso de solicitud del 1%, al poner en el centro de la política pública las necesidades de los usuarios (las radios comunitarias e indígenas). Es decir, concentrar el proceso en una instancia sin que esto signifique aumentar el número de procedimientos o trámites que las radios tengan que realizar para acceder a estos recursos. Para ello se propone que el IFT y el Sistema Público de Radiodifusión (SPR) trabajen de manera conjunta en la organización de la convocatoria de solicitud del 1%.

Por un lado, se propone que el IFT sea el encargado de concentrar el proceso administrativo de las solicitudes de las radios comunitarias e indígenas. En este sentido el IFT fungirá como el vínculo entre las radios y las dependencias federales, con el objetivo de que el

Instituto homologue las fechas y los requisitos solicitados por las diferentes dependencias y, además, almacene la información de los solicitantes. De esta manera se podrá automatizar y facilitar la aplicación para el acceso de estos recursos a las radios.

Por otro lado, se propone que el Sistema Público de Radiodifusión organice las convocatorias de todas las dependencias de manera temática. Es decir, que brinde un catálogo de ejes temáticos sobre los cuáles las dependencias quieran transmitir publicidad y se los proporcione a las radios comunitarias e indígenas, para que estas puedan seleccionar a qué convocatorias de qué secretarías desean aplicar. Este catálogo contendrá la temática específica y los mensajes que las dependencias desean transmitir, pero dejará la ejecución de la publicidad a las propias radios. Esto dará la posibilidad a los concesionarios de producir contribuir a los fines de comunicación social con base en las necesidades de las dependencias, pero de manera que sea pertinente a la localidad específica. Por ejemplo, si el eje temático es vacunación, el catálogo tendría que tener los mensajes claves, como son: fechas de las campañas de vacunación, tipos de vacunas y relevancia y los concesionarios pueden dar la información en su lengua y con elementos de su cultura.

Se propone que el IFT sea el encargado publicar en formato abierto a través de un portal electrónico de transparencia qué dependencias del gobierno federal han cumplido con el otorgamiento del 1% de su presupuesto de comunicación y publicidad oficial.

Establecimiento de límites por hora de la publicidad oficial

En la medida en que esta política pública resulte eficaz, se incrementará la transmisión de publicidad oficial, lo cual podría tener como resultado la saturación de este tipo de publicidad en el contenido programático de las radios en horarios con mayor audiencia. Para proteger los derechos de las audiencias y regular los posibles efectos perniciosos de esta propuesta de política pública, se propone establecer un límite por hora para la transmisión de publicidad oficial. Actualmente, el Artículo 237, Fracción III, inciso B de la LFTR establece como límite de venta 14% del tiempo total de transmisión sin establecer un tope máximo por hora de transmisión. En este sentido, se propone que se restrinja a 14% en cada hora de transmisión; es decir, no más de 8.4 minutos por hora.

Normas que requieren modificación

Dado que el Artículo 89 de la LFTR ya contempla la asignación del 1% de las dependencias servicios de comunicación social y publicidad de las dependencias federales. Considerando lo anterior, se propone únicamente que Presidencia genere un reglamento en el que indique que el Instituto Federal de Telecomunicaciones será la instancia responsable para organizar, dar seguimiento y transparentar la convocatoria para el otorgamiento del 1% de la comunicación social y publicidad de las dependencias federales.

Por otro lado, para regular el tiempo de transmisión por hora de publicidad oficial, se propone modificar el Artículo 237, Fracción III, inciso B de la LFTR el cual establece:

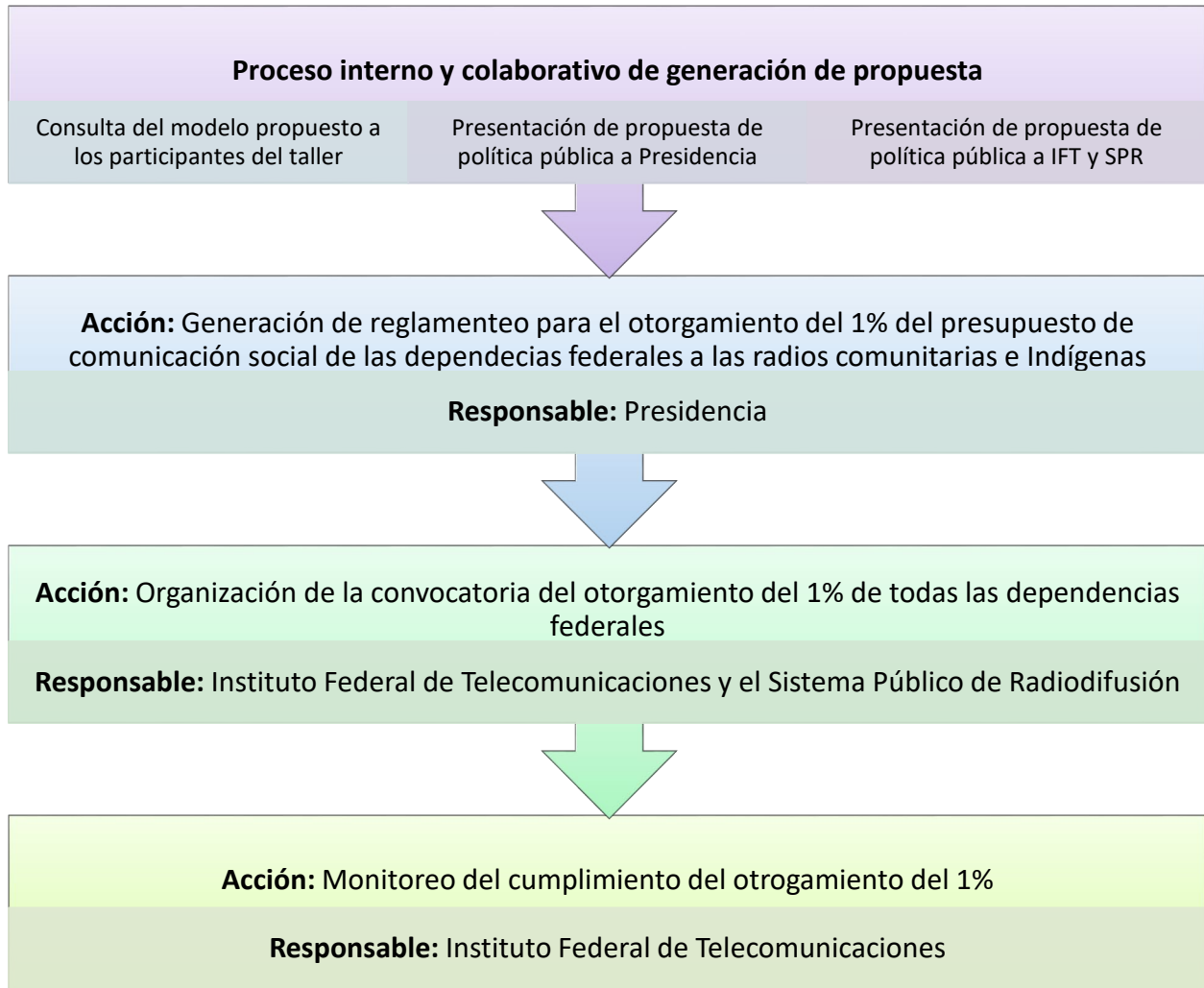
b) En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, **no excederá del catorce por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación**

Se propone sustituir por: catorce por ciento en cada hora de transmisión.

Artículo	Propuesta de modificación en Ley
Artículo 237 Fracción III, inciso b; de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.	En estaciones de radio, destinado a venta de publicidad para los entes públicos federales y, en su caso, los de las Entidades Federativas y Municipios, no excederá catorce por ciento por cada hora de transmisión por cada canal de programación.



Ruta crítica de implementación de la política pública



2.2. Propuesta para permitir la venta de publicidad comercial en medios comunitarios e indígenas

Justificación

Además de facilitar el acceso a la venta de publicidad oficial es fundamental posibilitar a las radios comunitarias e indígenas la generación de recursos propios para la sustentabilidad y autosuficiencia económica. Aunque la publicidad oficial puede ser una fuente importante de ingresos para este tipo de radios, puede condicionar la subsistencia de las radios comunitarias e indígenas a las decisiones de gasto gubernamental en materia de comunicación social. En este contexto, tiene que considerarse permitir la venta de espacios publicitarios.

Adicionalmente, la venta de publicidad, además de posibilitar el mantenimiento del proyecto radiofónico comunitario o indígena, también genera que la radio sea valorada en su comunidad al ser un agente fortalecedor de las economías locales. De acuerdo con las prácticas internacionales, un ejemplo de legislación que permite la venta de publicidad a radios comunitarias e indígenas es la canadiense. Esta legislación permite la venta de publicidad en radios indígenas desde 1990, con la restricción de no transmitir más de 4 minutos de anuncios por cada hora de transmisión (es decir, poco menos de 7% del tiempo transmitido) y no más de 6 minutos en ninguna hora. En junio de 2001, se removieron las restricciones de tiempo de transmisión de publicidad, de tal forma que las radiodifusoras indígenas pueden transmitir toda la publicidad que consideren pertinente y necesaria. Esta decisión se justificó en permitir a este tipo de radios competir en igualdad de condiciones que las radios con otro tipo de concesión y en que, en los hechos, algunas de las estaciones han decidido no emitir publicidad o no logran vender la suficiente para exceder el límite permitido (Public Notice CRTC 2001-70).

Descripción de la propuesta

El objetivo de la venta de publicidad es mejorar las posibilidades de autosuficiencia y sostenibilidad de las radios comunitarias indígenas, para lo cual es necesario el desarrollo de una política pública que, además de generar un andamiaje jurídico que permita la venta de publicidad, cuente con mecanismos que permitan la verificación de si la venta de publicidad efectivamente está contribuyendo a alcanzar esta meta. Por tanto, la propuesta contempla la

colaboración de diferentes instancias gubernamentales para la generación de información que permita evaluar *ex post* los beneficios de la implementación de esta política.

Permitir la venta limitada de publicidad en radio

Es necesario que la modificación de la regulación (Artículo 89, fracción III de la LFTR) para permitir venta de publicidad en radios comunitarias e indígenas, siempre y cuando esta sea pertinente al contexto de la radio y potencie el desarrollo de la economía local. La venta de espacios publicitarios, además de posibilitar el mantenimiento de un proyecto radiofónico o comunitario, también genera que la radio comunitaria o indígena sea valorada en la comunidad al ser un agente fortalecedor de las economías locales.

Una vez permitida la venta de publicidad, es necesario regular los tiempos de límite de venta de publicidad comercial. En este sentido, se propone considerar el parámetro establecido en la legislación canadiense antes de 2001 y se permita la venta de hasta 10% del tiempo total de transmisión (aproximadamente 6 minutos por hora de transmisión), sin que el tiempo de transmisión pueda exceder los 8 minutos por hora. Este límite permitirá la autosuficiencia económica de las radios, sin caer en la mercantilización. Para ello es necesario reformar el Artículo 237, Fracción III al agregar un inciso que establezca los límites permitidos de publicidad comercial.

.Monitoreo de cumplimiento de límites establecidos

De acuerdo con el Artículo 15 de la LFTR, el Instituto Federal de Telecomunicaciones está facultado para vigilar y sancionar el cumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales. Por ello, se propone que el Instituto sea encargado de integrar y publicar un informe sobre los casos en los que se hayan excedido los límites permitidos. Se sugiere que este informe sea publicado de manera trimestral, para un seguimiento constante de la política.

Transparencia de la fuente de los recursos

Conforme a lo que ya se establece en el Artículo 89, se propone que las radios comunitarias e indígenas entreguen los informes anuales de las fuentes y usos de los recursos obtenidos de la venta de espacios publicitarios al IFT y que esta sea publicada en formato abierto por el Instituto. Además de posibilitar la rendición de cuentas de estas radios por parte de sus comunidades, la

publicación de esta información es clave para generar indicadores de desempeño de sostenibilidad económica de las radios. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de los recursos obtenidos por la venta de espacios publicitarios en términos absolutos y como porcentaje del total de recursos y observar que rubros de gasto se han incrementado, a fin de determinar si esta fuente de recursos está siendo utilizada para mejorar la sostenibilidad de las radios.

Esta propuesta de política asume que mayor acceso a recursos permitirán la sostenibilidad de la radio; sin embargo, es necesario que se generen políticas públicas complementarias y evaluaciones que permitan verificar a profundidad cómo se están utilizando los recursos obtenidos

Normas que requieren modificación

Actualmente, el Artículo 89 de la LFTR no permite la venta de espacios publicitarios en las radios comunitarias o indígenas, aunque si contempla la venta de productos como una forma de obtener recursos. En el Artículo 89 Fracción III, sobre las fuentes de ingresos de los concesionarios de uso social se permite:

“Venta de productos, contenidos propios previamente transmitidos de conformidad con su fin y objeto o servicios, acordes con su capacidad tanto legal como **operativa sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad**, con excepción de lo dispuesto en la fracción VII del presente artículo;”

En este sentido se propone que el Artículo se modifique con base en las siguientes directrices:

Artículo	Propuesta de modificación en Ley
Artículo 89 Fracción III; de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.	Eliminar la prohibición de la venta de publicidad que se especifica en la fracción III del artículo 89: “sin que se encuentre comprendida la emisión de mensajes comerciales y venta de publicidad”



2019 | AÑO INTERNACIONAL DE LAS

Lenguas Indígenas

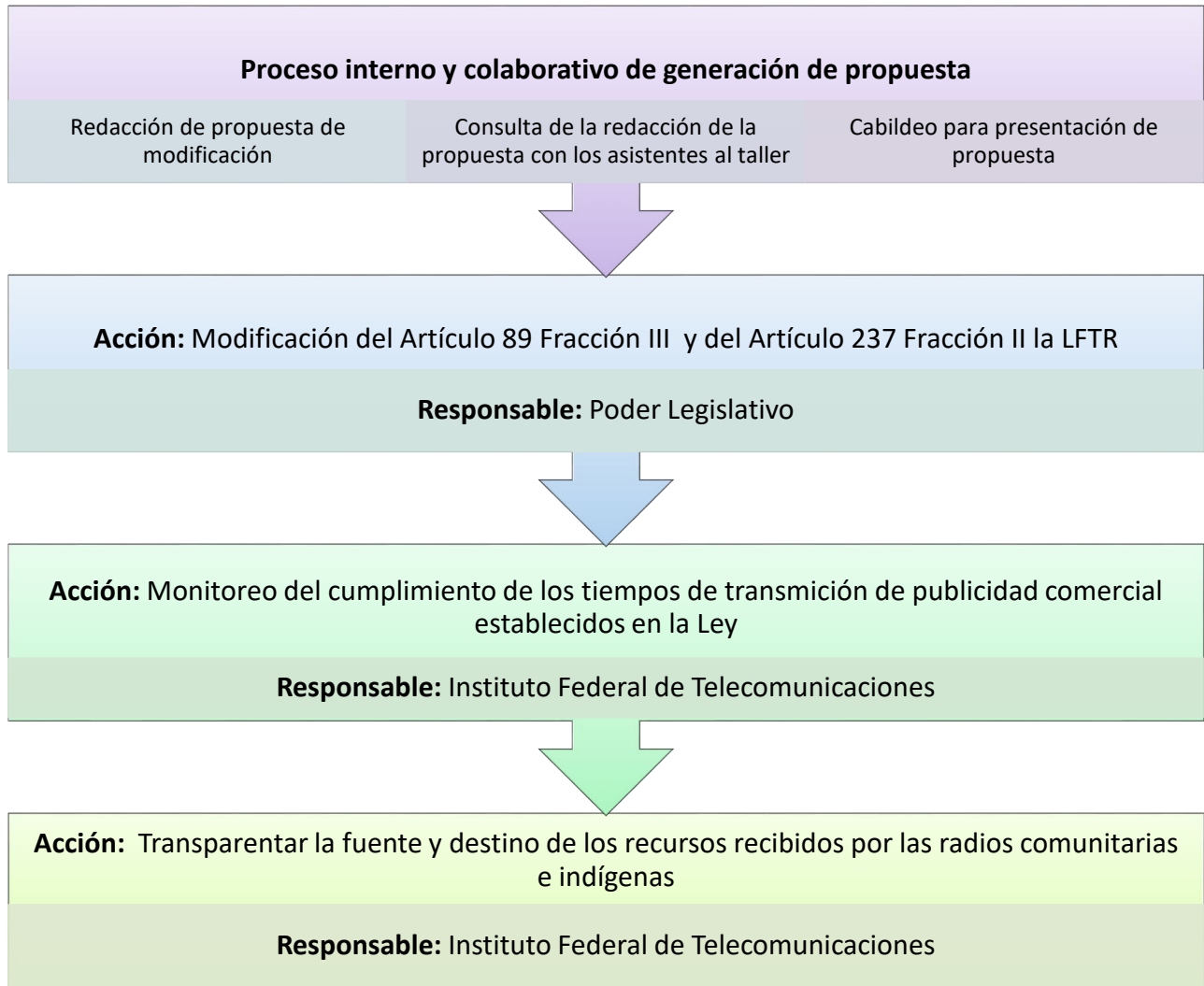
Artículo 237 Fracción III; de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

Especificar criterios del tipo de publicidad de la cual se permitirá la venta: pertinente al contexto de la radio y que fomente la economía local.

Agregar un inciso que establezca que: En estaciones de radio, el tiempo destinado a publicidad comercial no excederá de 10% por ciento del tiempo total de transmisión por cada canal de programación y en ningún caso más de 13% por cada hora de transmisión (8 minutos por hora)



Ruta crítica de implementación de la política pública



3. Propuestas para mejorar la pluralidad en los medios de radiodifusión.

Propuestas:

- *Generación de diagnóstico*
- *Generar un plataforma digital de contenidos*
- *Generar un estándar de incorporación de contenidos indígenas en medio privados y públicos*

Justificación

La obligación de tener contenidos plurales se desprende directamente de la Constitución. El artículo 2 Constitucional, reconoce a México como una nación pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas y, asimismo, reconoce el derecho a la libre determinación de estos pueblos y su derecho de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Por otro lado, el Artículo 4 Constitucional menciona el derecho al acceso a la cultura y la responsabilidad del Estado de promover los medios para la difusión y desarrollo de esta, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 6 Constitucional, “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna”. Del mismo modo, el artículo 6º, inciso B, fracción III establece que el Estado tiene la obligación de garantizar que la radiodifusión sea prestada de manera que brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad. Lo anterior, se refleja también en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que, en su artículo 256, establece que el servicio público de radiodifusión a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información

La Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005) establece, en su artículo primero, que deberán protegerse y promover la diversidad de las expresiones culturales; crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa; fomentar el diálogo entre culturas a fin de garantizar intercambios culturales más amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz; y fomentar la interculturalidad

con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos. Tareas para las cuales resultan fundamentales la presencia y desarrollo de las radios comunitarias e indígenas y la presencia de estas en los medios públicos y comerciales.

Sin embargo, a pesar de tener estas obligaciones bien delimitadas, el Estado cuenta con pocos resultados y políticas públicas en la materia. Una primera limitante para la generación de programas que permitan mayor pluralidad en los contenidos de la radio es la falta de un diagnóstico. No existe, a la fecha, un documento que nos diga cuál es el Estado de la pluralidad de nuestros medios radiofónicos. Por lo mismo, es imposible generar indicadores y proyectos que tengan un claro impacto en la materia.

Derivado del diagnóstico realizado por la Oficina de Comunicación de la UNESCO, también se concluyó que existe producción comunitaria e indígena que han realizado los comunicadores en esta materia. Sin embargo, el Estado no ha realizado un esfuerzo por recuperar, sistematizar y resguardar el material que se produce dentro de estas radios. Esto tiene como consecuencia un bajo intercambio de contenidos entre los propios miembros de radios comunitarias o pueblos y comunidades indígenas también dificulta el acceso de estos contenidos a los medios públicos y privados.

Es importante recordar que para cumplir con la obligación de pluralidad es indispensable, no sólo que estos contenidos sean transmitidos en las comunidades y localidades en las que estas radios dan servicio, sino que sean también transmitidos por otros medios, dado que es la única manera en la que toda la audiencia puede ejercer de manera oportuna su derecho a acceder a información y contenidos plurales. Es decir, una barrera a la pluralidad, a la promoción y salvaguarda de la diversidad cultural y lingüística es la ausencia de contenidos indígenas y comunitarios en otro tipo de concesiones, como lo son las públicas o las privadas.

Descripción de la propuesta

- **Generación de diagnóstico**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones debe generar un diagnóstico que permita identificar las áreas de oportunidad en México para aumentar la pluralidad. El estudio deberá identificar: el

27

número de propietarios de los medios, el número de comunicadores (de voces) y la clasificación y distribución de los contenidos que se escuchan en las radios. Así como la audiencia de los programas mencionados que refleje quién es el público consumidor.

Para generar este diagnóstico, es necesario crear un reporte estandarizado a través del cual los concesionarios reporten el número de audiencias por contenido. Este reporte tendrá que ser transparente y tendrá que ser generado en un formato de datos abiertos que permita la comparación y compartición de información.

Este diagnóstico debe sentar las bases para la generación de indicadores que permitan medir y monitorear el estado de la pluralidad de la radio en México. Dentro de estos indicadores, se propone se consideren información desagregada por género.

- **Creación de una plataforma digital de contenidos comunitarios e indígenas**

Con la participación del IFT, INPI, INALI, SPR, organizaciones de la sociedad civil y con la articulación de las comunidades y pueblos indígenas, se propone la creación de una plataforma digital de contenidos comunitarios e indígenas.

Esta plataforma facilitará la tarea de los comunicadores (de cualquier tipo, ya sean públicos, privados o sociales) de transmitir contenido que promueva una imagen dignificante de los pueblos indígenas que contribuya a la defensa de sus derechos, su lengua, sus valores comunitarios y su libre determinación y autonomía, al tiempo de promover cuestiones importantes y pertinentes como el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género, la diversidad cultural y lingüística, y otras alineadas con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Adicionalmente, ayudará a conservar esta memoria colectiva de las comunidades y de los pueblos indígenas.

Para lograr sus objetivos, la plataforma deberá contemplar un sistema de adquisición y catalogación de las producciones, así como un sistema de remuneraciones para que las

comunidades y pueblos indígenas que alimenten dicha plataforma resulten beneficiados de su transmisión en los medios comerciales y públicos. De esta forma, conservar la memoria colectiva de estas comunidades y pueblos, a la vez que se posibilita la creación de más contenidos.

Esta plataforma proporcionará datos relevantes sobre quién está produciendo contenido de este tipo y sobre qué se está produciendo, lo cual permitirá diseñar política pública adecuada y a generar sinergias entre los comunicadores.

- **Generar un estándar para que radios públicas y privadas transmitan contenido comunitario e indígena**

Se propone que, después del diagnóstico realizado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Sistema Público de Radiodifusión y la oficina de Presidencia generen un estándar que deben de cumplir las radios públicas y privadas sobre la transmisión de contenidos comunitarios e indígenas. En este sentido, para el otorgamiento y asignación de concesiones de radiodifusión, la propuesta del solicitante deberá especificar el porcentaje de programación indígena o comunitaria que incorporará en sus transmisiones.

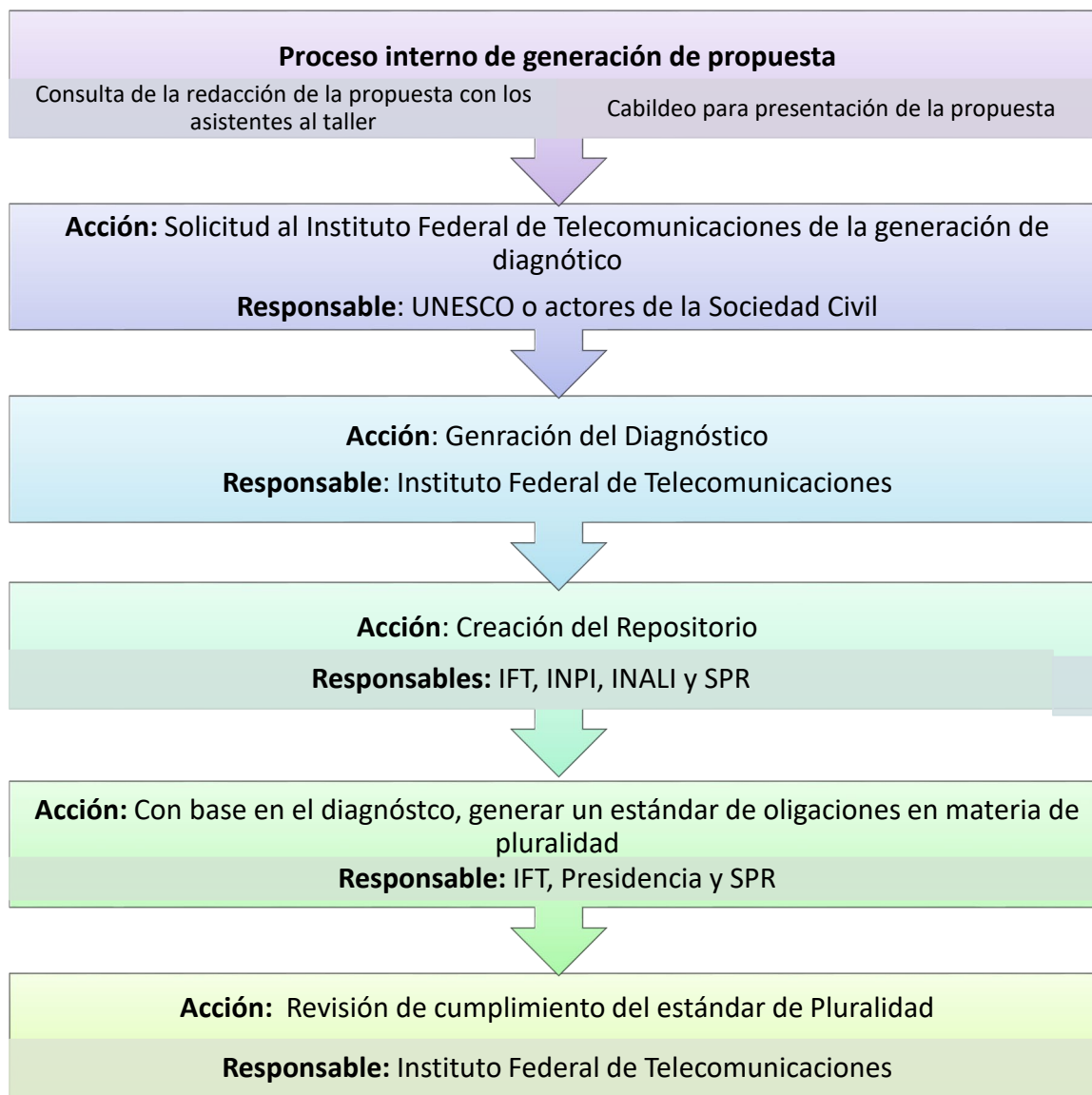
Este porcentaje se tendrá que reflejar en el título de concesión y los concesionarios tendrán que cumplir, como mínimo, el establecido como estándar o buena práctica por las instancias antes mencionadas. Para el acceso a los contenidos, los concesionarios podrán acceder al repositorio, crear nuevos contenidos y ponerse de acuerdo directamente con los concesionarios de uso social comunitario e indígena.

Este estándar considerará programación indígena como 1) aquella que tenga como finalidad la promoción y desarrollo de las lenguas, cosmogonía, tradiciones, conocimientos y los demás elementos que constituyen las identidades y culturas indígenas y 2) aquellas producciones realizadas por los pueblos y las comunidades indígenas. Se propone que estos dos criterios sean revisados por el IFT en compañía del INPI. Respecto a la programación comunitaria, deberá



ceñirse a las características que se establecen en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Ruta crítica de implementación de la política pública





Anexos

Anexo A.

Comunidad (es) que se sirven	
Coordenadas de la localidad geográfica	
Frecuencia que desea ocupar	
Potencia de transmisión	
Signo distintivo	
Tipo de radio (comunitaria o indígena)	
Datos de contacto de una persona o grupo	
Adjuntar Propuesta de comunicación (barra programática)	



Anexo B.

Comunidad (es) que se sirven	
Coordenadas de la localidad geográfica	
Frecuencia que desea ocupar	
Potencia de transmisión	
Signo distintivo	
Tipo de radio (comunitaria o indígena)	
Periodo deseado de experimentación	
Datos de contacto de una persona o grupo	
Adjuntar Propuesta de comunicación (barra programática)	