

Regulación de la radiodifusión comunitaria en América Latina

Regulation of community broadcasting in Latin America

Javier García-García: Facultad de Derecho Universidad de Las Américas, Chile.

jgarcia@udla.cl

Fecha de Recepción: 07/06/2024

Fecha de Aceptación: 20/10/2024

Fecha de Publicación: 26/12/2024

Cómo citar el artículo

García-García, J. (2024). Regulación de la radiodifusión comunitaria en América Latina [Regulation of community broadcasting in Latin America]. *European Public & Social Innovation Review*, 9, 01-16. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-1797>

Resumen

Introducción: Las radios comunitarias son experiencias de medios de comunicación de iniciativa ciudadana sin finalidad lucrativa. El objetivo de este texto es realizar un estudio descriptivo comparado de la regulación normativa de la radiodifusión comunitaria en América Latina. **Metodología:** A partir de un análisis documental, tanto de normas jurídicas como de informes especializados seleccionados, se compara la normativa de los respectivos países de la Región para identificar aspectos claves. **Resultados:** El texto incluye una sistematización de la normativa en la que se muestra su evolución temporal, así como las características formales y sustantivas de la regulación de la radiodifusión comunitaria en América Latina. **Discusión:** El análisis de los resultados permite identificar distintas tendencias regulatorias a lo largo del tiempo y de la geografía de América Latina, que confirman los hallazgos previos y contribuyen a la construcción de un balance de la experiencia normativa regional. **Conclusiones:** Este estudio evidencia grandes diferencias a nivel geográfico, con un subdesarrollo normativo en los países de Centroamérica y con distintos modelos regulatorios en el resto de países, que oscilan entre el fomento del sector y su reconocimiento marginal.

Palabras clave: libertad de expresión; pluralismo; radio comunitaria; radiodifusión; medios de comunicación; espectro radioeléctrico; América Latina.

Abstract

Introduction: Community radio stations are non-profit citizen initiative media experiences. The objective of this text is to carry out a comparative descriptive study of the normative regulation of community radio broadcasting in Latin America. **Methodology:** Based on a documentary analysis, both of legal regulations and selected specialized reports, the regulations of the respective countries of the Region are compared to identify key aspects. **Results:** The text includes a systematization of the regulations that shows their temporal evolution, as well as the formal and substantive characteristics of the regulation of community radio broadcasting in Latin America. **Discussion:** The analysis of the results allows us to identify different regulatory trends over time and the geography of Latin America, which confirm previous findings and contribute to the construction of a balance of the regional regulatory experience. **Conclusions:** This study shows great differences at the geographic level, with regulatory underdevelopment in the Central American countries and with different regulatory models in the rest of the countries, which oscillate between the promotion of the sector and its marginal recognition.

Keywords: freedom of expression; pluralism; community radio; broadcasting; media; radio-frequency spectrum; Latin America.

1. Introducción

1.1. Los medios de comunicación comunitarios y su conceptualización

Los medios de comunicación comunitarios son medios independientes y sin fines de lucro que se caracterizan por ser impulsados por la ciudadanía. Tanto en la literatura, como a nivel jurídico, incluso dentro de los propios grupos que impulsan estos medios, existen divergencias respecto de la conceptualización de un fenómeno de comunicación presente a nivel mundial, por lo que conviven distintos términos para referirse a estas formas de comunicación desde abajo (Sáez y Barranquero, 2021). Downing (2009), uno de los referentes internacionales en esta discusión, utiliza diversas expresiones como “medios de movimientos sociales” o “nanomedios” y destaca que en las discusiones sobre políticas de comunicación se ha optado por la categorización de los medios de comunicación en tres grandes sectores: el público, el privado mercantil y el privado no lucrativo, también denominado Tercer Sector de la Comunicación (TSC).

En este texto se opta el concepto de “radiodifusión comunitaria”, o medio/radio comunitaria, por ser el más utilizado en América Latina por quienes promueven estos medios de comunicación, lo que ha propiciado y que se ha positivizado en la mayor parte de la normativa de los países de la Región. La Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), referente a nivel internacional que agrupa cerca de 4.000 miembros en más de 130 países, define a las emisoras comunitarias de la siguiente forma:

Actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales (AMARC, 2009).

No estamos ante un modelo de medio de comunicación con un formato determinado, es la participación de la ciudadanía la que configura la finalidad y la funcionalidad de la radio

comunitaria donde la comunicación se concibe como un proceso horizontal, distinto de la verticalidad de la difusión de información (Mohammadiane y Muñoz 2015, p. 329). La incapacidad de la radiodifusión pública y comercial para satisfacer las necesidades de grupos sociales marginados y en desventaja ha otorgado un papel más relevante a los denominados medios comunitarios o del Tercer Sector en la construcción de diversos "nosotros" desde abajo (Sáez, 2011). Las radios comunitarias como espacios destacados para la expresión de la ciudadanía han contribuido a la apertura del espacio público además de desempeñar un importante rol de herramienta vertebradora de la comunidad en la que operan.

1.2. La radiodifusión comunitaria en América Latina

Las experiencias de radiodifusión comunitaria son de larga trayectoria en América Latina, sin embargo, su reconocimiento legal ha llegado rezagado y de forma desigual en la Región. A partir del surgimiento en la década de 1940 de experiencias las radios mineras en Bolivia y las escuelas radiofónicas como Radio Sutatenza, se produce un importante desarrollo de medios de comunicación, en particular a través de la radiodifusión, que responden a las necesidades y reivindicaciones de amplios sectores sociales históricamente marginados del ejercicio de derechos políticos, económicos, sociales y culturales en América Latina. (García, 2022a).

El desarrollo del movimiento de radios comunitarias en cada uno de los países dio lugar a la creación de organizaciones o redes que agrupaban a las radios existentes y promovían la expansión del movimiento, a nivel regional cabe destacar organizaciones como la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), fundada en 1972 por una veintena de radios de la iglesia católicas orientadas a la alfabetización, y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias -cuyo capítulo de América Latina y el Caribe (AMARC-ALC) se crea en 1990. El movimiento de radios comunitarias latinoamericano desplegó a partir de los años noventa una estrategia a escala global orientada a la democratización de las comunicaciones que logró tener incidencia en los estándares internacionales en materia de libertad de expresión (Kejvalk, 2019) como lo demuestran las menciones a los medios comunitarios en los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009).

Ya entrado el siglo XXI se incrementa la preocupación en el continente por las carencias normativas y por los efectos negativos del poder que adquieren los grandes grupos empresariales, debate en el que tomaron protagonismo las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de radios comunitarias. Esto, unido a la transformación tecnológica y la inserción de las empresas de telecomunicación en el sector, provocaron una progresiva evolución en las políticas de comunicación y la revisión del marco normativo en la mayoría de los países, si bien con diferencias de enfoque e intensidad (Medel *et al.*, 2017).

La relevancia del proceso de desarrollo de la radiodifusión comunitaria y su positivación normativa ha sido un objeto de estudio recurrente en las ciencias sociales de América Latina. Los hitos legislativos han sido objeto de investigación fragmentada, con países donde las experiencias han sido documentadas con gran detalle, como Bolivia (Ramos, 2015), Uruguay (Graña, 2013; Kaplún, 2015) o Argentina (Segura y Weckesser [Eds.], 2016), mientras que en otros apenas existe documentación. Aún es muy escasa la literatura desde un enfoque comparado, que analice cómo se ha plasmado el reconocimiento normativo. En este sentido cabe destacar las iniciativas desarrolladas por el Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom) en las que he tenido la oportunidad de participar, que se han dirigido a analizar la normativa de los medios de comunicación comunitarios en América Latina desde la perspectiva de los estándares de libertad de

expresión del sistema interamericano (Observacom, 2019), así como generar informes sobre el entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en 13 países (García, 2022a), así como un análisis regional y un documento de recomendaciones. Estos informes desarrollados suponen una información valiosa para los agentes involucrados: organizaciones de la sociedad civil, organismos reguladores nacionales, así como instituciones internacionales. Sin embargo, resulta necesario la producción de productos académicos con un enfoque más teórico que promueva una mayor discusión y la producción de investigación científica. Un buen referente en este sentido es la intensa actividad desarrollada en España en torno a la Red de Investigación (RICCAP)¹, donde cabe destacar la publicación de una monografía sobre la experiencia de los medios comunitarios en España (Sáez y Barranquero [Coord.], 2021), así como el proyecto de investigación científica en proceso titulado “Sostenibilidad del Tercer Sector de la Comunicación. Diseño y Aplicación de Indicadores” (SOScom)².

Este texto pretende contribuir a la discusión en el ámbito científico sobre la regulación de la radiodifusión comunitaria, aportando un balance de la experiencia en América Latina a partir del análisis sistematizado de la normativa de 17 países que no incluyen los del Caribe. A efectos de simplificar y facilitar la comprensión del estudio el análisis se refiere al contenido de la norma, con referencias puntuales a su implementación a nivel nacional, ya que eso requeriría de mayor extensión, asimismo se han excluido las referencias a la regulación de la televisión comunitaria, dado que en algunos países es muy diferente a la relativa a la radiodifusión sonora o se encuentra aún en fase de desarrollo e implementación.

2. Metodología

Este trabajo tiene un enfoque descriptivo y comparado, destinado a identificar y caracterizar la normativa que regula la radiodifusión comunitaria en América Latina, sin incluir los países de las islas de la región del Caribe.

La investigación realizada es de tipo cualitativo y la recopilación de datos se ha realizado a partir de la revisión de literatura y de normas legales de los 17 países incluidos en el estudio. Los documentos normativos han sido obtenidos de fuentes oficiales de los respectivos países disponibles en abierto y su estudio se ha combinado con texto o informes en los que contienen análisis de la regulación de la radiodifusión comunitaria a nivel nacional y regional, lo que ha permitido tanto corroborar cuales eran los elementos destacables o problemáticos de cada normativa, así como poder conocer aspectos relativos a la aplicación práctica de estas normas. Estos documentos se han combinado con la revisión de textos de carácter más teóricos sobre la conceptualización y aspectos que caracterizan a los medios comunitarios. La fuente documental principal de este trabajo han sido los informes sobre 13 países de la Región, así como una base normativa, publicados en el marco del proyecto “Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en América Latina” desarrollado por Observacom entre 2022 y 2023 con el apoyo del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)³.

¹ Véase <https://www.riccap.org/lineas-de-investigacion/>

² Véase <https://soscom.riccap.org>

³ Véase <https://www.observacom.org/proyectopicd/>

Tras la revisión documental se realizó una identificación cronológica de los hitos de cada país, con referencia a la normativa y el tipo de norma. Además, se definieron los aspectos claves a comparar entre la regulación de los distintos países y se diseñó una matriz para la sistematización de información ordenando los países de norte a sur con tres columnas de información, relativas a la definición de radiodifusión comunitaria, las medidas de fomento y las medidas restrictivas.

3. Resultados

3.1. Países que reconocen la radiodifusión comunitaria y los tipos de normativas utilizadas

La revisión realizada de la base normativa y la información contenida en los informes del proyecto “Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en América Latina” desarrollado por Observacom ha permitido identificar las distintas normas en las que distintos países de la Región han destinado a la regulación de la radiodifusión comunitaria. En la siguiente tabla se enumeran de forma cronológica los hitos normativos y se indica el tipo de norma que recoge los aspectos principales de la regulación de la radiodifusión comunitaria.

Tabla 1.

Hitos normativos de la regulación de la radiodifusión comunitaria

País y año	Hitos normativos	Tipo de norma
Colombia 1993-1995	Ley 80 de 1993 (art. 35). Decreto 1695 de 1994 Decretos N.º 1445, 1446 y 1447 de 1995	Reglamento especial
Chile 1994	Ley 19.277 de 1994, que modifica Ley General de Telecomunicaciones.	Ley general convergente
Brasil 1998	Ley 9.612 de 1998 Decreto 2.615 de 1998	Ley y reglamento especial
Paraguay 1995-2002	Ley 642 Telecomunicaciones de 1995, desarrollada por Decreto N.º 14135 de 1996 Resolución 898 de 2002 reglamenta radiodifusión sonora de pequeña y mediana cobertura.	Reglamento especial
Venezuela 2001	Decreto 1.521 de 2001	Reglamento especial
Ecuador 2002	Ley 89 de 2002 que modifica la Ley de Radiodifusión y Televisión	Ley de medios audiovisuales
Perú 2004	Ley 28.278 de Radio y Televisión de 2004, desarrollada por Decreto Supremo N.º 005-2005	Ley de medios audiovisuales
Bolivia 2004	Decreto Supremo 27.489 de 2004	Reglamento especial
Uruguay 2007-2014	Ley 18.232 Radiodifusión Comunitaria de 2007 reglamentada por Decreto 417 de 2010 Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2014, reglamentada por Decreto 160 de 2019	Ley y reglamento especial
Argentina 2009	Ley 26.522 Servicios Comunicación Audiovisual reglamentada por Derecho 1225 de 2010.	Ley de medios audiovisuales
Chile 2010-2011	Ley 20.433 de 2010 que se reglamenta por Decreto 122 de 2011.	Ley especial
Bolivia 2009-2011	Nueva Constitución de 2009 (arts. 30 y 107) Ley 164 General de Telecomunicaciones de 2011, se reglamenta en 2012 por Decreto Supremo 1.391 y Resolución Ministerial 323.	Ley de Telecomunicaciones

Colombia 2010-2011	Resolución 415 de 2010 reglamento radiodifusión Ley 1.341 de 2009 y Ley 1.450 de 2011	Reglamento medios audiovisuales
Ecuador 2008-2013	Nueva Constitución de 2008 Ley Orgánica de Comunicación	Ley de medios
Paraguay 2011	Ley 4.179 que modifica Ley Telecomunicaciones	Ley de Telecomunicaciones
Perú 2013-2015	Resolución Ministerial N° 718-2013 Ley 30.216 de formalización y promoción de empresas de radiodifusión comunitaria	Ley de medios audiovisuales
Honduras 2013	Resolución NR009/13, Reglamento de Servicios de difusión con fines comunitarios	Reglamento especial
México 2013-2021	Reforma constitucional de 2013 Ley federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión 2014 y Lineamientos otorgamiento de las concesiones de 2021	Ley de Telecomunicaciones
Venezuela 2015	Ley de Comunicación Popular	Ley especial
El Salvador 2015-2019	Sentencia Sala de lo Constitucional de 29 de julio de 2015 (asuntos 5-2012 y 36-2014). Reforma Ley de Telecomunicaciones de 2016 que se reglamenta con Decreto 34 de 2019.	Ley de Telecomunicaciones
Colombia 2022-2023	Resolución 2614 de 2022 que reglamenta el Servicio Público de Radiodifusión Sonora. Decreto 1.633 de 2023 enfoque diferencial	Reglamento de medios audiovisuales
Guatemala 2022	Sentencia CorteIDH Caso radios mayas vs. Guatemala	Pendiente de cumplimiento

Fuente: Elaboración propia (2024).

Según los datos analizados, en la actualidad trece países de América Latina cuentan con una normativa que reconoce y regula de forma diferenciada a la radiodifusión comunitaria: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Únicamente cuatro países, de los seis que forman Centroamérica, aún no han reconocido expresamente la radiodifusión comunitaria en su normativa: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

La forma en la que cada país establece el régimen normativo de la radiodifusión comunitaria presenta una diversidad de modelos. Dentro del modelo de ley especial se encuentran Brasil, Chile y Uruguay, países que cuentan con una ley dedicada específicamente a la radiodifusión comunitaria, a través de la cual establecen una regulación con alto grado de detalle. Dentro del modelo de ley de medios de comunicación se ha incluido a Argentina, Ecuador y Perú dado que regulan dentro de una misma norma general de carácter sectorial la radiodifusión comunitaria junto con otros medios de comunicación. Estas leyes son complementadas con un reglamento posterior, pero aun así el grado de detalle es menor que cuando se cuenta con una normativa especializada en radiodifusión comunitaria, ya sea mediante ley o decreto. En el modelo de ley de telecomunicaciones se incluyen los países donde la radiodifusión comunitaria se regula dentro de un mismo marco normativo tanto medios de comunicación como servicios de telecomunicaciones. Dentro de este modelo Bolivia, México y Paraguay establecen en su Ley de Telecomunicaciones algunos aspectos relevantes de la regulación de la radiodifusión comunitaria, que son desarrollados con mayor detalle en reglamentos posteriores. Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Venezuela establecen la regulación mediante reglamentos aprobados por órganos gubernamentales, si bien, a excepción de Honduras, se parte de un breve reconocimiento de

la radiodifusión comunitaria en la legislación general. Esta diferenciación es importante porque cuando mayor es la densidad de la regulación establecida por una norma de rango de ley menor es el margen de discrecionalidad e intervención con el que puede actuar el poder ejecutivo.

3.2. Evolución y características de la regulación de la radiodifusión comunitaria

Si bien las primeras experiencias de radiodifusión comunitaria surgen a mediados del Siglo XX y se desarrollan durante las décadas posteriores, no es hasta bien mediados de los años 90 que se aprueban las primeras normas que reconocen la radiodifusión comunitaria como una categoría específica. Colombia es el país pionero en el establecimiento de un marco normativo especial para regular la radiodifusión comunitaria (Decreto 1.695 de 1994), al que siguen Paraguay (Ley 642 de 1995) y Brasil (Ley 9612 de 1998). En Chile no se produce un reconocimiento expreso de la radiodifusión comunitaria, pero se establece una normativa que permite el acceso a concesiones de mínima cobertura a radios promovidas por la sociedad civil (Ley 19.277 de 1994). Ya en el Siglo XXI nos encontramos las normativas de Ecuador (Ley 89 de 2002), Bolivia (Decreto 27.489 de 2004) y Venezuela (Decreto 1521 de 2002). Esta primera fase en el proceso de reconocimiento se caracteriza por la concepción de las emisoras comunitarios únicamente como medios de ámbito local, con una presencia residual en el dial. En estas primeras normativas se establecen restricciones y condiciones gravosas para funcionar, como la limitación de su cobertura o alcance y sus fuentes de financiación. Además, la implementación de la normativa resultaba deficiente y se adjudicaban muy pocas concesiones, impidiendo el desarrollo del sector. El marco regulatorio más destacable de esta etapa es el de Venezuela que muestra un mayor interés en impulsar el sector tanto en el ámbito radiofónico como televisivo.

A este tardío y lento avance en el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria le sucede una segunda fase donde este tipo de medios de comunicación deja de ser considerado como un sector marginal y cobra protagonismo como un tercer sector de la comunicación (García 2022). Este cambio se refleja tanto en el contenido de las nuevas normativas, que otorgan un tratamiento no discriminatorio hacia la radiodifusión comunitaria, como por el rango de estas normas dentro de la jerarquía normativa. En un corto periodo de tiempo se suceden la Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay (Ley 18.232 de 2007), el introducción de menciones a los medios comunitarios en las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), así como la gran reforma que supuso la Ley de servicios audiovisuales en Argentina (Ley 26.522 de 2009), que genera un importante impacto en la Región, tanto por las novedades que introduce como por el importante protagonismo de la sociedad civil en su proceso de elaboración y debate (Baranchuk, 2011).

La Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay es la primera normativa que refleja un cambio de paradigma en la regulación en los medios de comunicación. Esta Ley considera que la radiodifusión comunitaria puede operar con las mismas condiciones que se aplican a los operadores privados con fines comerciales, por lo que no establece restricciones de financiación o en la cobertura geográfica diferenciada. Para contribuir al impulso del sector establece una novedad normativa que consiste en la reserva de espacio específico para radios comunitarias y otras sin ánimo de lucro destinando "al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión" (art. 5). La ley también incorpora un régimen transitorio que reconoce a las emisoras existentes y establece un procedimiento especial para facilitar la regularización de su actividad, del que se han beneficiaron radios (Sellares, 2022). Otro aspecto relevante es la incorporación dentro de la Ley de una definición detallada de la radiodifusión comunitaria.

Se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6 y 13 de la presente ley) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República. Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. No podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo constituyendo la transgresión a estas disposiciones, causal para la suspensión o revocación del permiso (art. 4 Ley 18.232 de 2007).

La Ley Argentina establece tres tipos de servicios audiovisuales: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro. Respecto de estos últimos se establece una reserva de espectro del 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas (art. 89). Cabe señalar que la categoría de gestión privada sin fines de lucro considera una diversidad de medios entre los que se encuentran las emisoras comunitarias que son definidas por la “participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación” (art. 4). Los Pueblos Originarios son considerados como entidades de derecho público con derecho a contar con una frecuencia de asignación directa, tanto de radio como de televisión, en las localidades donde cada pueblo esté asentado. Tanto las emisoras comunitarias como las radios y televisiones de Pueblos indígenas se benefician de un fondo concursable que se financia a partir del 10% de los impuestos a la explotación comercial de radio y televisión (art. 96), esta medida de fomento para los medios sin fines de lucro ha sido de especial relevancia para el sector, si bien no ha estado exento de problemas en su implementación (informe 2022).

La influencia de los movimientos sociales en la elaboración de la nueva Constitución de Bolivia de 2009, que incluía el apoyo a la radiodifusión comunitaria (Ramos, 2015), propició la incorporación de una cláusula en el artículo 107 que indica que “el Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades. Este mandato constitucional se ha reflejado en la Ley de Telecomunicaciones que es su artículo 10 establece reservas de espectro radioeléctrico de hasta el 17% al sector social comunitario y otro 17% al sector de los pueblos indígenas y afrobolivianos. La ley no detalla las características del sector social comunitario, ni hace referencia a otras medidas de fomento. El análisis de los procesos de asignación de frecuencias presenta deficiencias que dificultan a las entidades sin fines de lucro obtener las autorizaciones de uso, por lo que un número elevado de ellas quedan desiertas (García, 2022b).

Ecuador incluyó en la Constitución de 2009 un mandato destinado a asegurar “una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias e indígenas”. La Ley Orgánica de Comunicación de 2013 parece inspirarse en las normativas de Argentina y Uruguay, incluye una definición detallada de medio comunitario, un fondo de fomento, así como una reserva de un 34 % de las frecuencias disponibles para medios comunitarios, si bien, tras la reforma legal de 2019, esta reserva queda supeditada a la demanda y disponibilidad. Al igual que otras normas, la implementación de esta ley ha sido deficiente para la radiodifusión comunitaria (El Churo, 2022).

Sin embargo, esta tendencia de configurar a los medios comunitarios como un Tercer Sector de la Comunicación regulatoria no alcanza a todos los países. En Honduras, México y El Salvador el esperado reconocimiento de la radiodifusión comunitaria se produce en condiciones menos favorables para el sector, dado que establecen algún tipo de restricción que dificulta su desarrollo o no incluyen medidas de fomento como las reservas de espectro. En México la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 crea una categoría de servicios de uso social sin fines de lucro, dentro de las cuales diferencia entre las de uso social indígena, destinadas a los pueblos y comunidades indígenas del país y las de uso social comunitario destinadas a organizaciones de la sociedad civil que operan bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad (art. 67). Se ha previsto una reserva de espectro radioeléctrico, pero únicamente el 10% de la banda de Frecuencia Modulada (art. 90). Esta norma no establece limitaciones previas y arbitrarias a la cobertura geográfica de las radios comunitarias, pero solo se permite la publicidad de entes públicos lo que limita la capacidad de obtener ingresos (Observacom, 2019). Esta restricción se ve compensada por una exigencia para que organismos públicos federales destinen un 1% de su publicidad a concesionarios de uso social (art. 59).

Respecto a Centroamérica, en Honduras el reconocimiento y regulación de la radiodifusión comunitaria no se produce hasta 2013 mediante una Resolución administrativa sin rango legal de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (N° 009 de 2013). Esta norma restringe la cobertura geográfica y las formas de financiación de estas radios ya que únicamente se permite la publicidad relacionada con instituciones y empresas que se ofrezcan en la zona de cobertura (art. 14). El Salvador ha sido el último país en establecer un marco legal para la radiodifusión comunitaria, si bien se da la paradoja de que cuenta con una red de radios comunitarias que desde los años 90 comparte la concesión de una frecuencia que fue comprada a una radio comercial (2022). La reforma de la Ley de Telecomunicaciones realizada en 2016 crea la categoría de medios comunitarios y otros sin fines de lucro, cuya reglamentación fue establecida posteriormente por el Decreto 34 de 2019. Se consideran medios comunitarios los “administrados por una Asociación o Fundación, que no tengan fines de lucro, que propicien la participación ciudadana, el interés social y que contribuya al desarrollo de las comunidades y sectores sociales del país, incluyendo a otros operadores sin fines de lucro como estaciones religiosas y étnicas” (art. 137-A). La normativa no establece restricciones de cobertura o de fuentes de financiamiento, pero tampoco se incluyen medidas de fomento del sector.

Colombia y Chile, que fueron los primeros países en establecer normas para la radiodifusión comunitaria, se han visto influenciados por los avances normativos desarrollados en los países de la región y han realizado mejoras en la regulación de las radios comunitarias. Chile aprobó en 2010 la Ley de radiodifusión comunitaria y ciudadana que amplía la potencia de emisión de las radios de mínima cobertura de 1 a 25 vatios. Esta ley no define que considera por radio comunitaria, solo indica su alcance local y el tipo de entidades que pueden obtener una concesión de radiodifusión. No se establecen medidas de fomento del sector y se limita sus fuentes de financiación al restringir la publicidad a menciones comerciales o de servicios que se encuentren en su zona de servicio (art. 13). La reserva de espectro radioeléctrico prevista para estos servicios es de menos de un 5% del espectro radioeléctrico y se ha diseñado para asegurar espacio para las radios que ya contaban con concesión, pero no para promover la creación de nuevas radios donde ya existen otras (García, 2022c). Colombia ha reformado la regulación en varias ocasiones, realizando mejoras de forma progresiva. Hasta el año 2008 no fue posible obtener licencias de radiodifusión comunitaria en las ciudades capitales lo que propició la creación de radios sin autorización (Londoño, 2022). La

normativa actual (Resolución 2.614 de 2022) eliminó las restricciones de cobertura geográfica, pero estas limitaciones se mantienen en los Planes de frecuencias (Londoño, 2022). Entre las medidas de fomento, el artículo 59 de la Ley 1.450 ha previsto expresamente que los organismos y entidades públicas incluyan a las emisoras comunitarias como plataformas locales para la difusión de campañas públicas, lo que se suma a distintas políticas públicas desarrolladas en las últimas décadas como el fondo para el fortalecimiento de contenidos de 2024⁴.

Como balance final de la evolución de la regulación de la radiodifusión comunitaria en América Latina, en la siguiente tabla se sintetizan los aspectos más relevantes de la normativa vigente en cada uno de los países.

Tabla 2.

Características de la regulación de la radiodifusión comunitaria por país

Norte, centro, sur	Definición y finalidad de la radiodifusión comunitaria	Medidas fomento	Restricciones
México	Uso social, participación ciudadana. Propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad	Reserva espectro	Financieras
Guatemala	No existe reconocimiento	s/i	s/i
El Salvador	Participación ciudadana y desarrollo asequible, equitativo, inclusivo, sostenible de las comunidades y sectores sociales.	s/i	s/i
Honduras	Promover intereses y participación de una comunidad geográfica	s/i	Financieras Cobertura local
Nicaragua	No existe reconocimiento	s/i	s/i
Costa Rica	No existe reconocimiento	s/i	s/i
Panamá	No existe reconocimiento	s/i	s/i
Venezuela	Comunicación libre y plural de individuos y comunidades organizadas en su ámbito respectivo		Cobertura local
Colombia	Generar espacios expresión, promoción democracia, participación y derechos	Económicas	Cobertura local
Ecuador	Rentabilidad social, promueve participación y fortalecimiento de la comunidad a la que sirven y de la que son parte. Se detallan objetivos de su programación	Reserva espectro Económicas	s/i
Perú	Fomentar la identidad y costumbres de la comunidad		Cobertura Ámbito rural
Bolivia	Sector social	Reserva espectro	s/i
Brasil	Radio local de entidad sin fines de lucro sin mayor definición		Cobertura local
Paraguay	No define; son un tipo de radio local sin fines de lucro		Cobertura local
Uruguay	Necesidades de comunicación social, promoción del desarrollo social y derechos humanos. No realizan proselitismo político-partidario o religioso	Reserva espectro	s/i
Argentina	Participación de la comunidad en la propiedad, programación, administración, operación, financiamiento y evaluación.	Reserva espectro Económicas	s/i
Chile	Promoción del interés general y derechos, carácter cívico, social, cultural, espiritual o de promoción	Reserva espectro	Financieras Cobertura local

Fuente: Elaboración propia (2024)

⁴ Véase <https://acortar.link/oRldgR>

4. Discusión

En el proceso de reconocimiento de la radiodifusión comunitaria en América Latina podemos distinguir distintas etapas. Desde mediados del Siglo XX hasta mediados de la década de los años 90 es una etapa de inexistencia de una regulación específica de la radiodifusión comunitaria sin fines de lucro, lo que no impidió la proliferación de estas emisoras, ya sea porque lograron acceder a autorizaciones para uso de frecuencias de radio privada o por la autoapropiación ilegal de frecuencias. La siguiente etapa es de reconocimiento parcial y se caracteriza por el reconocimiento progresivo de la radiodifusión comunitaria en América del Sur, iniciada a mediados de los años 90 en Colombia y Chile para culminar en 2009 con la ley de Argentina, de modo que todos los países de esta subregión cuentan con regulación de este sector de la comunicación.

Desde 2009 hasta 2014 se produce una etapa de impulso de la radiodifusión comunitaria en toda América Latina. En América del Sur las leyes en Argentina (2009), Bolivia (2011), Ecuador (2013) y Uruguay (2014) configuran la radiodifusión comunitaria como un tercer de la comunicación, a su vez en 2010 Chile y Colombia mejoran la regulación de la radiodifusión comunitaria, a lo que se suma que en 2013 se inicia el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria en América del Norte (México) y más tímidamente en Centroamérica, con la aprobación de una norma en Honduras así como la tramitación de proyectos de ley impulsados por organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, Costa Rica (Observacom, 2019, p. 10) y El Salvador (Iglesias, 2022, p. 11). En esta etapa también se producen hitos relevantes en el seno de organizaciones internacionales que refuerzan la ola de impulso de la radiodifusión comunitarias. La CIDH incluye dentro de sus publicaciones de estándares interamericanos de libertad de expresión en relación con los medios de comunicación apartados y referencias específicas al tratamiento normativo respecto de los medios de comunicación comunitarios (CIDH, 2009 y 2014). En el seno de la Organización de Naciones Unidas se insta al reconocimiento de los medios comunitarios en la Recomendación N° 122 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Ginebra, 2010, documento A/HRC/14/23 y Anexo), así como en la Observación general N°34 de 2011 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (García, 2022, p. 14).

Tras tres décadas de evolución en el reconocimiento del sector, es a partir de 2014 cuando podemos hablar de una etapa de generalización y asimilación institucional, donde la regulación de la radiodifusión comunitaria es implementada dentro de los marcos normativos e institucionales de la mayor parte de países de la Región, a excepción de cuatro en Centroamérica, existiendo políticas públicas e instrumentos administrativos específicos e incluso estudios de diagnóstico relativos al sector.

Si bien en este trabajo se muestra un espectacular desarrollo en el reconocimiento y regulación de la actividad de las radios comunitarias, debe advertirse que estos avances a nivel normativo no se traducen necesariamente en un mayor desarrollo del sector. Los informes desarrollados en el marco del proyecto de Observacom "Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en América Latina" ponen de manifiesto la existencia de importantes deficiencias en los 13 países analizados tanto en la normativa como en la forma en la que se ha implementado, que ha significado que la mejora esperada por este sector no cumpliera las expectativas (García, 2022^a, p. 47 ss). Los informes relativos a Argentina (Linares, 2022), Bolivia (García, 2022b), Ecuador (El Churo, 2022) y Uruguay (Sellers, 2022), muestran los efectos moderados de las medidas de fomento del sector previstas en la legislación, como las reservas de espectro o los fondos económicos, de tal forma de que los cambios normativos no generaron una gran transformación de los medios comunitarios, que se ha mantenido como un sector

infradesarrollado. Respecto a los países con regulaciones restrictivas hacia la radiodifusión comunitaria encontramos países como Chile (García, 2022c) y Colombia (Londoño, 2022) donde el sector ha podido desarrollarse y se ha beneficiado de los cambios normativos realizados, mientras que en otros como Brasil (Malerba, 2022), Paraguay (Ayala, 2022), Perú (Acebedo, 2022) y Venezuela no se identifican mejoras durante la etapa de impulso de la radiodifusión comunitaria en la Región. En los países donde el reconocimiento de la radiodifusión ha sido más reciente, como El Salvador (Iglesias, 2022), Honduras (Enamorado, 2023) y México, la implementación de la regulación ha sido lenta por lo que los resultados han sido muy limitados.

Si bien todos los países han adoptado el término de radiodifusión comunitaria para establecer una categoría diferenciada de otros medios de comunicación, se ha evidenciado que los países no han adoptado una definición común refiriéndose, con distintos énfasis y grados de detalle, al carácter no lucrativo, su finalidad social y su vínculo con algún tipo de comunidad. Esto, no solo ha conllevado que el mismo término tenga distintos significados según el país, sino que además ha tenido efectos en la configuración del sector de medios comunitarios en cada país. Esto es especialmente notorio en países donde la normativa no define las finalidades a las que se orienta la radiodifusión comunitaria, sino que utiliza el término comunitario en un sentido meramente geográfico, como un sinónimo de radiodifusión local sin fines de lucro. La ausencia de una valoración de aspectos como la participación ciudadana y de la comunidad en la programación y gestión del medio de radiodifusión, características que para la literatura definen a la radiodifusión comunitaria, permite que cualquier entidad sin fines lucrativos pueda obtener una frecuencia de la categoría de radio comunitaria, lo que ha propiciado que en países como Chile (García, 2022c) un número significativo de autorizaciones de este sector la obtengan entidades religiosas que las destinan a realizar proselitismo, mientras que en Perú se identificaron empresarios que utilizaban radios comunitarias como repetidoras de radios comerciales (Castañeda *et al*, 2024), mientras que las comunidades indígenas quedaban relegadas en el acceso a frecuencias de radiodifusión comunitaria. Este fenómeno, que podría definirse como de desnaturalización de la radiodifusión comunitaria (García, 2022a), requiere de mayor estudio por parte de la literatura.

La ausencia de una política pública destinada a las radios comunitarias en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá ha dificultado la existencia de este tipo de medios de comunicación. Para obtener una autorización de uso del espectro radioeléctrico deben adecuarse a procesos de autorización que están diseñados para emisoras comerciales y que se basan en criterios económicos. Esta situación no ha sido impedimento para el surgimiento de radios comunitarias, ya sea operando sin autorización, mediante la autoapropiación de frecuencias, o más recientemente apostando por la emisión online. El uso del espectro radioeléctrico al margen de la ley ha provocado que las radios comunitarias sean estigmatizadas y se hayan producido numerosos cierres e incautación de equipos, incluso la detención de quienes operan estas radios (Observacom, 2019). El país donde se ha manifestado este problema de forma más evidente ha sido Guatemala, donde las radios comunitarias cuentan con una larga tradición y son de especial importancia como herramienta de comunicación en zonas rurales y comunidades indígenas (Rivera, 2023). Esta problemática ha sido analizada por la Corte IDH, que en su sentencia de 6 de octubre de 2022, caso Pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y otros contra Guatemala, ha considerado esta situación contraria a la Convención Americana de Derecho Humanos estableciendo que “el Estado se abstendrá de enjuiciar criminalmente a los individuos que operan emisoras de radio comunitarias indígenas, allanar dichas radios y aprehender sus equipos de transmisión, hasta que haya efectivamente asegurado mecanismos legales para el acceso de las comunidades indígenas de Guatemala al espectro radioeléctrico”.

5. Conclusiones

En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina, 13 de 17, reconocen en su normativa la radiodifusión comunitaria y establecen una regulación específica. América del Sur es la subregión donde se inició y consolidó esta tendencia, que posteriormente llegó a México y Centroamérica parcialmente. Este proceso regulatorio se ha caracterizado por la desigualdad. En relación con los medios de comunicación públicos y los privados comerciales los poderes públicos de los países de América Latina, a través del marco regulatorio y/o su implementación, han tratado de forma discriminatoria a los medios impulsados por la ciudadanía impidiendo el desarrollo de un tercer sector de medios comunitarios. Desde la perspectiva geográfica esta desigualdad se manifiesta en las divergencias regulatorias entre países, donde convergen tres modelos: (1) de fomento de la radiodifusión comunitaria; (2) de reconocimiento marginal, con imposición de restricciones de diverso tipo a su establecimiento y funcionamiento; y (3) de no reconocimiento de la radiodifusión como una categoría específica de medio de comunicación, situación que se produce en cuatro de los seis países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá).

6. Referencias

- Acevedo, J. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Perú*. <https://www.observacom.org/proyectopicdc/entornos-regulatorios>
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2009). Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria. <https://www.amarcmexico.org/pdf/internacional/01-Principios.pdf>
- Ayala, R. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Paraguay*. <https://www.observacom.org/proyectopicdc/entornos-regulatorios>
- Baranchuk, M. (2011). Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual: Una normativa encuadrada en el paradigma de los Derechos Humanos. <https://www.oalib.com/paper/2504392>
- Barranquero A. y Sáez Baeza, C. (2021). *Historia, sentidos y prácticas de la comunicación alternativa en España* (pp. 35-69). Gedisa.
- Castañeda, M., Palomino, F. y Molina, F. (2024). *Situación de los servicios de radiodifusión comunitaria*. <https://acortar.link/N4YeoB>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente*. <https://acortar.link/g1c1BG>
- CIDH (2014). *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva*. <https://acortar.link/OZH6HE>
- Downing, J. (2009). *Nanomedios de comunicación. ¿O de red? ¿O de movimientos sociales? ¿Qué importancia tienen? ¿Y su denominación?.* Universidad Autónoma de Barcelona: Cátedra

- UNESCO de Comunicación InCom-UAB. Recuperado el 3 de julio de 2017, de <https://acortar.link/vfABtA>
- Enamorado, C. R. (2023). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Honduras. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- El Churo (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Ecuador. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- García-García, J. (2022a). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en América Latina. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- García-García, J. (2022b). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Bolivia. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- García-García, J. (2022c). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Chile*. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Graña, F. [Coord.] (2013). *Medios comunitarios: el fin de una larga noche. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria*. Universidad de la República.
- Kaplún, G. [Coord.] (2015). *Qué radios para qué comunidades. Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*.
- Iglesias, R. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Argentina. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Kejval, L. (2019). De lo local a lo global en la lucha por la democratización de las comunicaciones. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, 140, 75-94. <http://hdl.handle.net/10469/18226>
- Linares, A. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Argentina. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Londoño, J, A. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Colombia. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Malerba, J., P. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios* en Brasil. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Mendel, T., García Castillejo, Á. y Gómez, G. (2017). *Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091_spa

- Mohammadiane, A. Y Muñoz, L. (2015). Las radios comunitarias andaluzas, una herramienta para la democratización de la comunicación. En M. Chaparro. (Coord.), *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas* (pp. 327-345). Luces de Gálibo.
- Observatorio del (2019). *Libertad a medias. La regulación de los medios comunitarios en América Latina y su compatibilidad con los estándares interamericanos de libertad de expresión*. <https://www.observacom.org/libertad-a-medias-2019>
- Sáez Baeza, C. y Barranquero A. (2021). Genealogía conceptual de la comunicación alternativa en el debate internacional comparado. En A. Barranquero, C. Sáez Baeza (Coord.), *La Comunicación desde abajo. Historia, sentidos y prácticas de la comunicación alternativa en España* (pp. 35-69). Gedisa.
- Sáez Baeza, C. (2011). Lo público más allá de lo institucional: identidad, diversidad y Tercer Sector de la Comunicación. En B. León. (Ed.), *La televisión pública a examen*. (pp. 174-185). Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Segura, M. S. y Weckesser, C. [Eds.] (2016). Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos: Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015. Universidad Nacional de Córdoba. <http://hdl.handle.net/11086/14461>
- Sellares, E. (2022). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Uruguay*. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>
- Ramos Martín, J. (2015): *La revolución de los desheredados Participación de las redes de medios comunitarios y alternativos en la construcción de políticas de comunicación en Bolivia*. [tesis de doctorado, Universidad de Salamanca]. Repositorio Institucional US. <http://hdl.handle.net/10366/128572>
- Rivera Godoy, A. (2023). *Entorno regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Guatemala*. <https://www.observacom.org/proyectopicd/entornos-regulatorios>

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos: El presente texto toma como base el trabajo desarrollado por OBSERVACOM relativo a “Entornos regulatorio y políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en América Latina” y es parte del I+D+i PID2020-113011RB-I00 “Sostenibilidad del Tercer Sector de la Comunicación. Diseño y Aplicación de Indicadores” (SOScom), financiado por MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033

AUTOR/ES:

Javier García-García

Facultad de Derecho Universidad de Las Américas, Chile.

Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha y Máster en Derechos Fundamentales. Dentro del Derecho público se ha especializado en libertad de expresión, regulación de medios de comunicación y telecomunicaciones, desarrollando investigaciones en estos ámbitos a nivel internacional con el Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM), en Chile con el Observatorio del Derecho a la Comunicación (ODC) y en España con la Red de Investigación en Comunicación Comunitaria, Alternativa y Participativa, RICCAP (España). En la actualidad es coinvestigador del proyecto financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDECYT "Factores críticos para una nueva institucionalidad reguladora convergente de las comunicaciones (IRCC) en Chile desde la perspectiva de los sistemas mediáticos comparados".
jgarcia@udla.cl

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-1316-5029>

Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=A9EocOUAAAAJ&hl>