

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Fallas del mercado, bienes públicos y externalidades: la regulación de la industria de la televisión y la creación de Televisión Metropolitana (Canal 22)

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE PRESENTA:
MANUEL SALVADOR MATUS VELASCO

MÉXICO, D.F. 1997

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| <u>Introducción</u> | 1 |
| | |
| <u>Capítulo I.- La regulación de la industria de la televisión</u> | 12 |
| 1.1 Características de la industria de la televisión | 15 |
| 1.2. La normatividad en la industria de la televisión | 18 |
| 1.2.1. Subsidios directos | 21 |
| 1.2.2. Barreras a la entrada | 23 |
| 1.2.3. Bienes sustitutos y complementarios | 24 |
| 1.2.4 Límites de precios | 26 |
| 1.2.5. Política fiscal | 30 |
| 1.2.6. Política de tarifas por el servicio de interconexión satelital | 33 |
| 1.3. Consecuencias de la regulación | 39 |
| | |
| <u>Capítulo II.- Fallas del mercado, externalidades y bienes públicos</u> | 41 |
| 2.1 Fallas del mercado | 43 |
| 2.1.1. Externalidades | 44 |
| 2.1.2. Externalidades en la producción y en el consumo | 45 |
| 2.1.3. Soluciones al problema de las externalidades | 46 |
| 2.2 Bienes públicos y fallas del mercado | 48 |
| 2.2.1. No rivalidad en el consumo | 50 |
| 2.2.2. No exclusividad | 51 |
| 2.2.3. <i>Free riders</i> | 52 |
| 2.2.4. Definición de bien público | 53 |

| | |
|---|-----|
| 2.3 Definición de televisión pública | 54 |
| 2.3.1. La demanda de bienes públicos | 59 |
| 2.3.2. Características públicas de Canal 22 | 61 |
| | |
| <u>Capítulo III.- La creación de Canal 22</u> | 65 |
| 3.1 Justificación de la televisión pública | 67 |
| 3.2 La televisión pública en México | 69 |
| 3.2.1 Canal 11 | 71 |
| 3.2.2. La televisión estatal con fines comerciales | 77 |
| 3.3. La política de privatización | |
| 3.3.1. La desincorporación de Imevisión | 78 |
| 3.4. La creación de Canal 22 | 82 |
| 3.4.1. El mercado de la televisión pública | 83 |
| 3.4.2. Oposición al proyecto | 86 |
| 3.4.3. Las ventajas de Canal 22 | 89 |
| | |
| <u>Capítulo IV: Ejecución del proyecto</u> | 91 |
| 4.1. Definición y elaboración del proyecto | 92 |
| 4.1.1. Estructura administrativa, jurídica y financiera | 94 |
| 4.1.2. Infraestructura técnica, programación y producción | 97 |
| 4.2. Ejecución del proyecto | 98 |
| 4.2.1. Establecimiento de la empresa | 101 |
| 4.2.2. Negociación del presupuesto | 104 |
| 4.2.3. Cobertura de Televisión Metropolitana | 108 |
| 4.2.4. Oferta audiovisual | 110 |
| 4.3. Salida al aire | 111 |
| 4.3.1. La organización administrativa total | 112 |

| | |
|----------------------------|------------|
| <u>Conclusiones</u> | 113 |
| Anexos | 118 |
| Bibliografía | 122 |

INTRODUCCIÓN

La industria de la televisión inició sus operaciones en la década de los años cincuenta al otorgarse las primeras concesiones para explotar frecuencias a empresas privadas.¹ Las características de la industria televisiva --entre ellas las barreras naturales que impedían la entrada de nuevos competidores, así como altos costos de producción e inversión-- influyeron de manera decisiva para que los concesionarios constituyeran uno de los monopolios de mayor éxito en la economía mexicana.²

Durante los primeros años de la televisión en México, el gobierno se ocupó de establecer el marco jurídico que habría de reglamentar las transmisiones de las emisoras. Su participación directa en esta área comenzó en diciembre de 1958 con la creación del Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional, televisora dedicada a la difusión de programas educativos. Años más tarde, el gobierno organizó otra emisora pública: Televisión de la República Mexicana (TRM). El 15 de marzo de 1972, el gobierno adquirió las acciones de la empresa concesionaria del Canal 13 de la Ciudad de México, especializado en la transmisión de series comerciales para audiencias masivas. De 1988 a 1993, el Presidente Salinas tomó la decisión de desincorporar las entidades que no fueran estratégicas o

¹. Rómulo O'Farril obtuvo en 1950 la primera concesión Televisiva en México para el Canal 4, Emilio Azcárraga obtuvo la concesión para Canal 2 en marzo de 1951 y el Ing. Guillermo González Camarena instaló en mayo de 1952 el Canal 5. En 1954, el Canal 2 y el Canal 5 realizaron transmisiones simultáneas y se fusionaron. Un año más tarde se les unió el canal 4 para formar la cadena Telesistema Mexicano. Véase Karin Bohmann, Medios de comunicación y sistemas informativos en México. México, Alianza Editorial, 1986, p.104.

². La principal barrera natural que enfrenta la televisión es que el espectro radioeléctrico cuenta con un número limitado de frecuencias para transmitir ondas electromagnéticas. En el caso de la televisión existen dos bandas para la transmisión de programas: la banda de alta frecuencia o VHF por sus siglas en inglés (*Very High Frequency Band*) y la banda de ultra alta frecuencia o UHF (*Ultra High Frequency Band*). La banda VHF cuenta con espacio para 13 canales, de los cuales únicamente siete se encuentran ocupados para evitar interferencias. Mientras que la banda UHF ocupa los canales 14 al 68, pero presenta problemas en cuanto a la transmisión y recepción de sus señales. Al existir un número limitado de frecuencias el valor de las licencias o concesiones es sumamente alto. Algunos economistas consideran que puede representar hasta el 40% del valor total de los activos de la empresa. Véase Roger G. Noll, Economic Aspects of TV Regulation, Washington, The Brookings Institution, 1973, p.53.

prioritarias, entre las cuales se encontraba el Instituto Mexicano de Televisión, que para esos años ya incluía a los canales 7, 13 y 22.

En enero de 1991 ochocientos intelectuales manifestaron su desacuerdo con la decisión gubernamental de vender la empresa Televisión Metropolitana S.A. de C.V., concesionaria de la frecuencia de Canal 22, a la iniciativa privada. El grupo de intelectuales envió una carta abierta al Presidente Salinas en la cual solicitaba que la frecuencia de Canal 22 no fuera vendida. Dice la carta abierta: “La desincorporación de canales y frecuencias que en estos días emprenderá Imevisión, puede reforzar el campo de la competencia privada, pero debilitará el de la televisión de interés público. La pluralidad cultural, social y política del país demanda la existencia de una televisión pública no comercial.”³ La comunidad cultural pidió, además, que se integrara un consejo de planeación como órgano representativo de la sociedad civil para diseñar el proyecto de programación de Canal 22.

Unas semanas más tarde, la Presidencia de la República anunció que Canal 22 no formaría parte de la licitación del paquete de medios de comunicación y que se constituiría como una televisora pública dedicada a la transmisión de programas culturales.

Carlos Salinas tomó la decisión de constituir un Consejo de Planeación para organizar el nuevo canal cultural. Este Consejo quedó integrado por personas con una trayectoria reconocida en los medios de comunicación.⁴ En los meses siguientes se formaron cuatro comisiones, las cuales diseñaron la estructura de la nueva emisora en los

³. “Carta Abierta de la Comunidad Cultural de México al Presidente Carlos Salinas de Gortari” *La Jornada*, 26 de mayo de 1991, p. 22-23.

⁴. Los miembros del primer Consejo de Planeación fueron designados por el Presidente de la República; entre ellos se encontraban: Raúl Trejo, Fátima Fernández Christlieb, Carlos Monsiváis, Víctor Flores Olea, Beatriz Solís Lerey y Jorge Ruiz Dueñas entre otros.

ámbitos: técnico, jurídico, programático y administrativo.⁵ El trabajo de cada uno de los equipos se reunió en un documento --Consideraciones en torno a Canal 22-- que se presentó al Presidente Salinas en mayo de 1991. El Consejo consideró que el nuevo canal de televisión debería tener como objetivos principales: “satisfacer las necesidades culturales de la sociedad civil; crear una red cultural nacional; considerar a aquellos grupos que no habían sido debidamente atendidos por la oferta actual de la televisión y cumplir con criterios de autosuficiencia financiera.”⁶ Además, se incluyó como parte de los órganos directivos de la nueva emisora un cuerpo colegiado, integrado por personas provenientes de diversos sectores sociales, que habría de denominarse Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo. Entre sus funciones principales estaría establecer un vínculo entre la emisora y la sociedad civil, así como participar en el diseño de la Carta de Programación. Este tipo de organismos colegiados se encuentran presentes en los órganos directivos de televisoras públicas como la *British Broadcasting Corporation (BBC)* y el *Public Broadcasting Service (PBS)* de los Estados Unidos.

El 23 de marzo de 1992, el Presidente Salinas designó a José María Pérez Gay Director General de la televisora, así como a los trece miembros del Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo.⁷ Salinas dijo en la ceremonia inaugural que Canal 22 debería constituirse en pilar de la primera red cultural nacional conforme a dos criterios básicos. Primero, que sus transmisiones tuvieran la mayor cobertura nacional y, segundo, que la emisora difundiera programas de calidad producidos en los distintos Estados de la República Mexicana. También otorgó un plazo de tres meses para que Televisión Metropolitana iniciara sus transmisiones.

⁵. Consejo de Planeación, Consideraciones en torno al Canal 22, México, 1991.

⁶. Ibid. p. 5.

⁷. Los consejeros fueron: Gilberto Borja, Jorge Bustamante, Julieta Campos, Rolando Cordera, Fátima Fernández Christlieb, Jorge Flores Valdés, Margarita Michelena, Raúl Padilla, Alejandro Rossi, Jorge Ruíz Dueñas, Jorge Sánchez Sosa, José Sarukhán Kermez y Beatriz Solís Leree. Véase Dirección General de Comunicación Social, “Boletín de Prensa No.293”, México, Presidencia de la República, 23 de Marzo de 1992.

Sin embargo, Canal 22 comenzó sus operaciones el 23 de junio de 1993. Es decir que transcurrió más de un año para que la emisora se constituyera como empresa de participación estatal mayoritaria, realizara las adquisiciones de equipo de transmisión y producción, y reuniera el acervo de programas culturales suficiente para transmitir un promedio de seis horas al día.

Televisión Metropolitana recibió críticas bastante severas durante el tiempo que tardó en salir al aire. Octavio Paz publicó en la revista *Vuelta* una nota editorial en la cual consideraba que “la creación de un canal de televisión dedicado únicamente a la cultura era una decisión, por lo menos, discutible”.⁸ Incluso dentro de los mismos medios de comunicación gubernamentales la decisión ocasionó polémica. Alejandra Lajous, Directora del Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional, se opuso a la creación de otra televisora. La directora de Canal 11 dijo en una entrevista que “se sentía decepcionada por la decisión del gobierno federal de impulsar la creación de Canal 22” ya que “no veía la razón para formar un nuevo canal cultural que sólo dividiría los escasos recursos económicos...”⁹ Durante la administración de Lajous, Canal 11 renovó su infraestructura, aumentó su teleauditorio y logró obtener mayores ingresos por medio del patrocinio de sus programas. En 1991 los ingresos propios del Canal representaban el 22.59% de sus recursos, cifra que aumentó a 35% en 1992 y 43% en 1994.¹⁰ No obstante, con dos televisoras públicas en el mercado la competencia por la audiencia se volvería más difícil. Primero, porque la audiencia de las televisoras públicas es más reducida que el de la de las emisoras comerciales. En segundo lugar Canal 11 únicamente es permisionario, mientras que Televisión Metropolitana tiene la concesión de la frecuencia, lo cual quiere decir que

⁸. Octavio Paz, “Canal o Zanja”, *Vuelta*, 1992, núm. 186, p.11.

⁹. “Alejandra Lajous decepcionada por el impulso federal a Canal 22”, *La Jornada*, 28 de mayo de 1991, pp. 15-44.

¹⁰. Canal 11, *Informe de Actividades 1993*, México, Editorial Ocelote, p. 11.

puede comercializar sus programas y aplicar técnicas como la discriminación de precios para atraer más anunciantes.¹¹ Tercero, los recursos gubernamentales que siempre han sido bastante limitados, podrían volverse aún más escasos con dos televisoras públicas al aire.

En estas circunstancias, la decisión de conservar Canal 22 podría entenderse como una paradoja pues habría que preguntarse ¿porqué al mismo tiempo que el gobierno emitió la convocatoria para vender sus principales medios de comunicación, decidió aventurarse en la organización de una nueva televisora cultural?

Podría pensarse que se excluyó a Canal 22 del paquete de medios para hacer más atractiva la venta de los Canales de televisión 7 y 13. Sin embargo, esta alternativa puede descartarse por dos razones. Primero, los activos de la emisora según el inventario general de bienes muebles de Canal 22 al 8 de diciembre de 1991, ascendían a \$2,142,825,550.00 viejos pesos.¹² Si se compara esta cantidad con lo que pagó la empresa Radio Televisora Centro por “El Paquete de Medios de Comunicación” (N\$2,000,050,000.00) se puede ver que los activos de Televisión Metropolitana

¹¹ . El objetivo principal de la discriminación de precios consiste en capturar el mayor número de consumidores por medio de un sistema de tarifas múltiple. Esto se debe a que los consumidores valoran los bienes de distinta manera; algunos están dispuestos a pagar más por el mismo bien, otros menos. Los canales de televisión tienen un sistema de tarifas que toma en cuenta el tamaño del teleauditorio: a mayor audiencia, el costo para los anunciantes es mayor. Conforme a este criterio se han establecido tres horarios de transmisión que varían conforme al teleauditorio de cada emisora. Para canal 2, por ejemplo, el horario de mayor audiencia --o clase AAA-- va de las 17:00 a las 24:00; mientras que para el 22 comienza a las siete de la noche. Dentro de cada clase de horario se establecen distintos tipos de tarifas de acuerdo con la duración del comercial que va de los 20 a los 60 segundos. Canal 11 únicamente tiene dos tarifas de acuerdo a su sistema de patrocinio de programas y no establece diferencias en cuanto a los horarios de transmisión, cobrando lo mismo en los horarios de mayor audiencia que en aquellas horas del día donde hay un rating menor. c.f. Medios Publicitarios, núm 143, septiembre de 1994, p. 246 a 251.

¹² . Esta cifra, que incluye el avalúo de los 169 bienes muebles que formaban parte de los activos del Canal 22 al 8 de febrero de 1991, corresponde al valor de los mismos después de depreciación. De todo el equipo el transmisor de televisión marca Toshiba de 60 Kw era la pieza más importante; su valor estimado era de unos \$1.437.456.020.00 viejos pesos. Para una descripción más detallada véase el inventario general de Canal 22 al 8 de febrero de 1991 en Consejo de Planeación, Consideraciones en torno a Canal 22, t. 2.: Apéndices, mayo de 1991.

representaban menos del .1% de lo ofrecido por el grupo de Ricardo Salinas Pliego.¹³ Segundo, el paquete de medios incluyó otras empresas como los estudios América y la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) que igualmente podrían haber hecho poco atractiva la licitación. En realidad, “el paquete de medios” se vendió bastante bien por las oportunidades de hacer negocios en una industria donde la entrada está limitada por motivos técnicos: la existencia de un número finito de frecuencias televisivas.

Otra explicación podría ser que Canal 22 se creó en respuesta a una petición de un sector de la comunidad cultural mexicana que había detectado la importancia de las audiencias de televisión más pequeñas. Aunque tampoco se puede ignorar el hecho de que entre los intelectuales que firmaron la carta se encontraban tanto individuos como organizaciones con bastante presencia en la opinión pública y los medios de comunicación.

Es importante mencionar que antes de la venta del paquete de medios gubernamental, Televisa era la única empresa privada en la industria de la televisión. Esta situación le permitió controlar durante años el mercado de anunciantes mediante el diseño de planes anuales de comercialización. Con seis meses de anticipación la empresa vendía la totalidad del tiempo destinado a comerciales de todo un año, en un medio donde predominaban anunciantes de productos de consumo masivo.

En consecuencia, la carencia de programas comerciales de mayor calidad puede explicarse mejor desde una perspectiva económica por la falta de competencia en la industria de la televisión. La pregunta no es ¿porqué el gobierno fracasó en su intento por competir con la televisión comercial?, sino ¿de qué manera la regulación de la industria de

¹³. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desincorporación de Entidades Paraestatales: información básica de los procesos del 1 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. pp. 275-279.

la televisión evitó la aparición de alternativas para el teleauditorio, los anunciantes y los productores de televisión? y segundo ¿porqué el gobierno descuidó la televisión cultural y educativa por dedicarse a la televisión comercial?

Esta última preocupación se encuentra presenta en la carta abierta los ochocientos intelectuales, quienes consideraban que el aumento en la competencia difícilmente podría solucionar el problema de los contenidos televisivos. La posición de la comunidad cultural estaba respaldada por la creencia de que, al privatizar la televisión gubernamental, el interés comercial sería el criterio de mayor peso en el momento de elegir los temas y los contenidos de los programas. Es decir, la privatización de los canales 7 y 13 provocaría externalidades negativas en el teleauditorio como consecuencia de programas con un bajo contenido educativo.

Esta tesis tiene tres objetivos. Primero, demostrar que la falta de alternativas en la televisión mexicana estuvo influida por la regulación que se dio en la industria, la cual permitió la existencia de un monopolio privado. Segundo, a pesar de que la competencia puede fortalecer la televisión comercial, hay ciertos temas que por su rentabilidad no son del interés de la televisión comercial; la difusión de la cultura puede ser uno de ellos. Tercero, demostrar que Canal 22 es una televisión pública porque además de cumplir con los requisitos que establece la teoría económica sobre los bienes públicos, la emisora se creó con el propósito de solucionar una externalidad negativa.

Son tres mis hipótesis. La primera es que la regulación establecida por el gobierno mexicano permitió que, desde sus inicios, las principales redes de televisión comercial se fusionaran en una sola empresa, Telesistema Mexicano, contrariamente a lo que sucede en otros países, como los Estados Unidos, donde se promueve la competencia entre cadenas televisivas como la CBS y la NBC.

Segundo, no ha existido una política clara y bien definida del papel que debe desempeñar la televisión gubernamental. En este contexto, los fracasos de la televisión pública en México han tenido lugar cuando se trata de competir con la televisión privada. Con esto no quiero decir que la televisión gubernamental sea ineficiente, sino que su audiencia es distinta a la de la televisión comercial: mientras la primera va dirigida a un público más específico, la segunda busca las audiencias masivas.

La tercera hipótesis de esta investigación está muy relacionada con este último punto. El hecho de que un canal de televisión tenga audiencias pequeñas no significa que deje de ser público. Por el contrario, considero que Televisión Metropolitana cumple con las dos características de los bienes públicos: la no exclusividad y la no rivalidad. “La no rivalidad significa que si un bien es proporcionado de manera ilimitada, el usufructo del mismo por parte de un individuo no disminuye la cantidad de este bien que se encuentra disponible para los demás consumidores.”¹⁴ Esto equivale a decir que el costo marginal, o costo de proporcionar una unidad adicional del bien, es bajo y en algunos casos puede ser igual a cero. “La no exclusión implica que no se puede privar a nadie de disfrutar de los beneficios de un bien público.”¹⁵

En este sentido se podría pensar que el hecho de transmitir en la banda UHF es una forma de exclusión por todos los hogares que no cuentan con la tecnología para recibir la señal. Sin embargo, se trata de un factor que está fuera del alcance de la emisora. Es decir, Televisión Metropolitana cumple con las características de los bienes públicos que establece la definición anterior, porque no puede decidir a quién se excluye y a quién llega la señal, como sucede con la televisión por cable en México.

¹⁴. Rusell Hardin, Collective Action, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1980, p.45

¹⁵. Loc. cit.

El capítulo primero analizo los efectos de las distintas leyes, decretos y reglamentos en la industria de la televisión desde 1940. El objetivo es ver de qué manera el marco jurídico favoreció esta industria al permitir prácticas monopólicas y de concentración industrial.¹⁶ Incluyo una revisión bibliográfica sobre la teoría de la regulación, para entender los efectos de la intervención Estatal en la actividad económica. Reviso los trabajos de George J. Stigler, Sam Peltzman y Gary Becker. Estos autores, además de retomar el tema de las fallas del mercado, se ocupan de los efectos de la regulación en el bienestar social, estudiando a los distintos actores involucrados en los procesos de regulación: grupos de interés, políticos y electores, entre otros.

En la segunda parte de mi tesis reviso los trabajos sobre la teoría de los bienes públicos que han sido publicados en los últimos decenios. Entre otros autores, estudio a Mancur Olson, Paul Samuelson, Rusell Hardin, Duncan Snidal, Buchanann y Minassian. La idea es tener los elementos necesarios para determinar si Canal 22 cumple con las características de una televisora pública en cuanto a la no exclusividad y la no rivalidad.

En el capítulo tercero analizo las causas que dieron origen a Canal 22, entre las cuales se encuentran el proceso de desincorporación del Instituto Mexicano de Televisión; la carta de los ochocientos intelectuales y la política cultural del sexenio salinista. El desplegado de la comunidad cultural resuelve algunas dudas. Primero porque todos los firmantes provienen de áreas de la cultura que se beneficiarían de manera directa con la difusión de la pintura, música o literatura. Podría pensarse que en el largo plazo, la

¹⁶. Incluso en los Estados Unidos la televisión es una industria altamente concentrada. Tres cadenas nacionales generan el 85% de la programación en el horario de mayor audiencia o clase AAA. La legislación americana prohíbe que una misma cadena sea propietaria de más de cinco canales en la banda VHF, pero aún así las cadenas alcanzan alrededor del 30% de todos los hogares. Una tercera característica es que muy frecuentemente los propietarios de las cadenas televisivas son también dueños de otros medios de comunicación como periódicos, cine o estaciones de radio. R.G. Noll, *op. cit.*, p. 16.

difusión cultural por televisión tendría un efecto positivo en la demanda de estos bienes. Segundo, tanto las personas como instituciones que aparecen en la carta tienen una presencia en los medios de comunicación.

En el capítulo cuarto analizo la ejecución del proyecto. Comienzo con las gestiones jurídicas y administrativas que los funcionarios de Televisión Metropolitana tuvieron que llevar a cabo para establecer la empresa. El marco jurídico de la emisora incluye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales y La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, entre otras. Mi propósito es explicar porqué Canal 22 se constituyó como una empresa de participación estatal mayoritaria, así como las ventajas de quedar adscrita al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, organismo encargado de llevar a cabo los objetivos de la política cultural que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

El equipo que se encargó de establecer la empresa buscó respetar, en la medida de las posibilidades, el proyecto original del Consejo de planeación. No obstante, algunas propuestas tuvieron que modificarse. Al respecto se toma en cuenta la hipótesis de Wildavsky, según la cual el análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control. Se hace una propuesta al Presidente, el presidente responde y crea una comisión que se encarga de definir el problema; no obstante la definición de las variables queda a cargo de los encargados de definir el problema y no de los responsables llevar a cabo el proyecto. Esto ocasiona que algunas veces las variables originales tengan que ser modificadas porque se proponen variables fuera de control. Un ejemplo, lo constituye la decisión del Consejo de crear una red cultural de televisoras regionales. El Consejo proponía que se adquirieran frecuencias UHF en los Estados de la República para enviar la señal. Ante la imposibilidad

de realizar un proyecto de tal magnitud, principalmente por la falta de presupuesto, lo que se hizo fue celebrar convenios con las televisoras estatales que transmitían en la banda VHF. No sólo se evitó un gasto adicional sino que se aprovechó la infraestructura de las televisoras públicas en los Estados, mediante un sistema descentralizado muy similar al que utiliza la *Corporation for Public Broadcasting (CPB)* en los Estados Unidos.¹⁷ Las televisoras regionales reciben paquetes con programas previamente seleccionados o simplemente pueden recibir la señal del 22 por medio del satélite Morelos.

En las conclusiones me pregunto que tanto cumplió Televisión Metropolitana con los objetivos que se le asignaron como emisora pública y cultural. Es decir, hasta que punto se lograron los beneficios sociales esperados en términos de una oferta audiovisual más completa y variada.

¹⁷. La CPB produce programas educativos para la televisión pública. Las televisoras locales pueden tener acceso a los programas que ofrece la CPB por medio de enlaces vía satélite.

CAPÍTULO I

LA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA TELEVISIÓN

...indeed the problem of regulation is the problem of discovering when and why an industry (or other group of likeminded people) is able to use the state for its purposes, or is singled out by the state to be used for alien purposes.

George J. Stigler

La industria de la televisión¹⁸ en México es una de las actividades económicas que ha registrado mayor crecimiento desde que se otorgaron las primeras concesiones para operar estaciones comerciales. En 1993, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informó que había en el país 460 concesionarios y 100 permisionarios de televisión.

Otro indicador del crecimiento de esta industria es el incremento en el número de viviendas con televisor. Según datos proporcionados por la empresa Nielsen, en 1991 97% de las viviendas en el Distrito Federal poseían un televisor, 86% un refrigerador y tan sólo un 34% manifestaron contar con servicio telefónico. En las ciudades de Monterrey y Guadalajara se observaron proporciones similares. Igual de reveladoras resultan las cifras correspondientes al promedio de horas que el mexicano se expone al televisor. De acuerdo con un estudio realizado por la empresa Gamma, los niños de entre 7 y 11 años

¹⁸. La industria de la televisión incluye a todas aquellas empresas que participan como concesionarios y permisionarios de la asignación de frecuencias. Para el caso de México, el principal actor ha sido la empresa Televisa. Este capítulo incluye una revisión de las características de la regulación en ese sector económico hasta junio de 1993, cuando Televisión Metropolitana salió al aire. Queda fuera de los propósitos de esta tesis el estudio de Televisión Azteca, cuyo proceso de privatización concluyó el 16 de julio de 1993.

de edad registraron la mayor exposición, con un promedio de 3.15 horas diarias. A su vez, los grupos socioeconómicos más bajos dedican al televisor un promedio de 2.9 horas al día, contra 2.7 y 2.6 horas de los grupos medio y alto. Finalmente, en promedio, los hombres ven más televisión que las mujeres con 2.8 horas diarias.

Las críticas al modelo de televisión comercial, publicitario y de propiedad privada que se ha desarrollado en México ocupan buena parte de la bibliografía sobre el tema.¹⁹ Sin embargo, los estudios se han concentrado más en los contenidos de los programas o el desarrollo histórico de los medios, que en las características económicas de la industria y su vinculación con la regulación existente.

El propósito de este capítulo es analizar hasta qué punto el desarrollo de la industria de la televisión privada, hasta junio de 1993, estuvo favorecido por las políticas gubernamentales de los organismos encargados de regular el sector. Decidí estudiar las características de la regulación televisiva porque, desde que se iniciaron las primeras transmisiones de programas, en la década de los años cincuenta, unas cuantas familias obtuvieron el control de los medios de comunicación: Rómulo O'Farril obtuvo en 1950 la primera concesión televisiva en México para el Canal 4, Emilio Azcárraga obtuvo la concesión para Canal 2 en marzo de 1991 y el Ingeniero. Guillermo González Camarena instaló en mayo de 1952 el Canal 5. En 1954, el Canal 2 y el Canal 5 realizaron

¹⁹. Al respecto pueden consultarse los estudios de Karin Bohmann, Raúl Cremoux, Fátima Fernández, Raúl Trejo y Florence Toussaint, que se citan en distintos capítulos de esta tesis.

transmisiones simultáneas y se fusionaron. Un año más tarde se les unió el canal 4 para formar la cadena Telesistema Mexicano

Además de las ventajas que obtuvieron con la formación de Telesistema Mexicano, algunos de sus representantes más destacados participaron en la redacción del marco normativo de la radiodifusión en México. Estas características, me hicieron pensar que el marco teórico más adecuado para estudiar el desarrollo de la televisión privada en México era La Teoría de la Regulación Económica, propuesta por George J. Stigler.²⁰ La Teoría de la Regulación económica establece que “los grupos empresariales buscan influir en las decisiones de los reguladores en beneficio propio. La ventaja de la industria consiste precisamente en que las asociaciones que la integran son de un tamaño mucho menor, que los grupos de consumidores cuyos intereses son más difusos. Las asociaciones, cámaras y confederaciones industriales cuentan con menos integrantes y comparten intereses más homogéneos, mientras que los consumidores enfrentan altos costos para organizarse.”²¹

²⁰. A diferencia de Stigler, Peltzman considera que ningún interés particular puede acaparar la atención de los organismos reguladores; el regulador tiene que distribuir los beneficios entre distintos grupos para maximizar su utilidad política. Becker, por su parte, se concentra en los aspectos relacionados con la eficiencia. Este autor también dice que los grupos se organizan con el propósito de ejercer presión en el proceso político, ya sea para obtener subsidios o disminuir su carga impositiva. El equilibrio se encuentra representado por el balance entre perdedores y ganadores. El autor concluye que una política regulatoria ineficiente puede tener como consecuencia pérdidas en el bienestar social. Para tener un panorama general de la Teoría Económica de la Regulación, véase el artículo de Sam Peltzman, “The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation”, New York, The Brookings Institution, 1990, pp. 1-59.

²¹. George J. Stigler, “The theory of economic regulation”, Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1971), p. 3.

1.1 Características de la industria de la televisión

A principios de 1991, la industria de la televisión en México se encontraba altamente concentrada. Por el lado de la oferta, la empresa Televisa era dueña cuatro cadenas nacionales de televisión. Mientras que la televisión estatal que tenía la concesión de los canales 7 y 13, el primero con 40 repetidoras; el segundo, con 85, se encontraba en proceso de desincorporación.

Televisa era propietaria de 2 cadenas nacionales de televisión, dos canales metropolitanos, 169 repetidoras en el país y 10 estaciones de radio. Durante los primeros ocho meses de 1991, el consorcio transmitió 27,860 horas de televisor y Canal 2 llegó a más del 43% de los hogares de habla hispana en los Estados Unidos, y 18% de los hogares en España.

Las operaciones de la televisión constituyeron la fuente principal de ingresos del consorcio. Los convenios con las empresas de publicidad ofrecían de dos a tres anuncios por el precio de uno, siempre y cuando se pagaran por adelantado. Televisa recibió 1 billón 613 mil millones de pesos gracias a ese tipo de estrategia comercial que también se conoce como Plan Francés.²²

Televisa publicó cifras sobre su situación financiera durante la colocación de sus acciones en la bolsa de valores de Nueva York el 11 de diciembre de 1991. La oferta

²². Los datos de Televisa se obtuvieron de Alberto Barranco Chavarría "Reestructuración de Televisa" La Jornada, 19 de Octubre de 1990, p. 1 y 29.

correspondió al 25% de los activos, cuyo monto total se calcula en unos 2 billones de pesos. Hasta agosto de 1991, la empresa había obtenido ganancias por 95,545 millones de pesos, en tanto que sus ventas netas ascendían a 1 billón \$68,700 millones. Sus activos totales, que llegaron a \$3,225,603 millones, resultaron menores que su pasivo total de 3,629,339 millones de pesos.

En 1987 la empresa aumentó sus tarifas nominales para sus cadenas en un 50%; en 1990 el incremento fue del 100% y en abril de 1991, de 96%. Las tarifas de Canal 2 subieron 18 y 28 por ciento, en julio y septiembre, de ese año. Además de las concesiones de televisión y radio, así como de las cadenas Univisión y la Spanish International Network, el consorcio era dueño de dos equipos de fútbol; de los derechos fiduciarios del Estadio Azteca; de la tercera productora de grabaciones de música en México y del 37% de la empresa de publicidad más grande del exterior.

Estos datos proporcionan una idea de la concentración económica que había en los medios de comunicación, así como de las áreas de la industria del entretenimiento, publicidad y deportes en los Televisa tenía una participación como inversionista. También evidencian algunas de las características del monopolio²³ televisivo, como lo son su capacidad para fijar las tarifas de televisión, obtener ganancias por encima de sus costos

²³. La teoría microeconómica establece que un mercado competitivo se caracteriza porque el número de vendedores y compradores de un bien es tal que ninguno puede influir en el precio de mercado. El precio se determina por las fuerzas de la oferta y la demanda. El monopolio se encuentra en el extremo opuesto de la competencia perfecta. Es decir, se trata de un mercado que cuenta con un sólo vendedor, pero muchos compradores, lo cual le permite ofrecer una menor cantidad del bien (o bienes) pero a un precio mayor. Véase Robert S. Pindyck and Daniel L. Rubinfeld, Microeconomics, New Jersey, Prentice Hall, 1995, p.312.

marginales, y eliminar la competencia de otras empresas privadas hasta 1993, cuando Radiotelevisora del Centro, propiedad de Ricardo Salinas Pliego, ganó la licitación correspondiente al paquete de Medios de Comunicación.

Por el lado de la demanda, 10 empresas multinacionales, entre las cuales se encuentran Coca-Cola, Procter&Gamble, Grupo Pepsico y Bacardí y Compañía, acaparan los espacios publicitarios de la televisión.²⁴ Varias agencias de publicidad manejan las cuentas de las empresas que se anuncian en distintos medios de comunicación. En 1991, las empresas que más facturaron fueron: McCann Erickson, con \$330,000 millones de pesos; J. Walter Thompson de México, \$216,000 millones; y Panamericana Ogilvy & Mather, \$215,000 millones.²⁵ En las dos primeras la participación de capitales extranjeros es del 100%, mientras que en la última, del 25%. En cuanto al gasto publicitario, por ramo industrial, las empresas de productos alimenticios, bebidas y tabaco realizan el 39.7% del total con \$47, 822 millones de nuevos pesos. A continuación se encuentran los anuncios de sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y plástico con 27.5% del total y una inversión en publicidad de \$33,099 millones. Mientras que los fabricantes productos metálicos, maquinaria y equipo gastan anualmente \$22,998 millones --19.1% del total-- en publicidad.²⁶

²⁴ . Los principales anunciantes, además de los ya mencionados, son: Colgate Palmolive, Domeq, Grupo Bimbo, Grupo Unilevel, Kellog's de México, y Kimberly Clark. Manual para la Selección de Medios Publicitarios 1993. México, Editorial Mercamétrica, 1993, tercera ed., p. 44.

²⁵ . Ibid. p. 19.

²⁶ . Estas cifras corresponden al gasto publicitario y promocional, por ramo industrial, del año 1985. Incluyen el gasto publicitario en televisión, radio, periódicos, revistas y cine. Véase XII Censo Industrial, 1985, México, INEGI, 1985.

En cuanto al gasto publicitario, en el área de servicios, la mayor parte se concentraba en el rubro correspondiente a la prestación de servicios profesionales técnicos y especializados, con \$10,457 (29% del total), seguido por el sector hotelero con \$8,975 (25%), y de los restaurantes, dueños de bares y centros nocturnos con \$3,355 millones (9%).²⁷ Por lo que corresponde al índice de precios de distintos medios que se calculó para 1992, la televisión registró un aumento de 56%, seguida por la industria de la radio con 54%; revistas, 27% y periódicos, 5%.²⁸

1.2 La normatividad en la industria de la televisión

Desde que la televisión comercial realizó sus primeras pruebas de transmisión, las leyes que rigen las telecomunicaciones han desempeñado un papel decisivo en el desarrollo de la industria. Sin embargo, para los propósitos de esta tesis, únicamente analizo la normatividad que ha tenido mayor influencia en esta actividad económica: la Constitución Política²⁹, la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley Federal de Radio y Televisión, el Reglamento de emisiones de radio y televisión, y el Reglamento de la Industria de Televisión por Cable. También incluyo algunos artículos de la Ley de Derechos, que de algún modo han contribuido al desarrollo de la industria.

²⁷ . XII Censo de Servicios 1985, México, INEGI, 1985, p. 16.

²⁸ . Mercamétrica, Op. Cit., p. 28.

²⁹ . La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 27 y 42, fracción VI, que el espacio situado sobre el territorio nacional es parte integrante del mismo y que corresponde a la Nación su dominio directo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1990. 89a. Edición.

Estas leyes se caracterizan porque han entrado en vigor muchos años después de que los primeros sistemas radiofónicos y televisivos comenzaron a operar. La Ley Federal de Radio y Televisión se publicó en el Diario Oficial el 19 de Enero de 1960, a diez años de que se otorgara la primera concesión de televisión a la familia O'Farril. Entre sus características principales están que reconoce el dominio de la nación en lo que corresponde a su espacio territorial, y en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas (Artículo 1o.). También establece que la radio y la televisión constituyen una actividad de "interés público", pero sin dar una definición del concepto (Artículo 3o.). Otra de las obligaciones de la radio y la televisión es que tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana (Artículo 5o.). Los artículos 9, 10, 11 y 12 establecen las facultades en la materia de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Educación y Salud.³⁰

El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica se publicó el 4 de abril de 1973. Dice Cremoux: "Transcurrieron 52 años de transmisiones formales en radio y 26 en televisión para que un día la autoridad se decidiera a reglamentar las actividades de interés público"³¹ Entre las contribuciones del

³⁰. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde, por ejemplo, otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión asignándoles la frecuencia respectiva. Gobernación deberá vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada...La Secretaría de Educación Pública deberá promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión, así como fomentar la transmisión de programas de interés cultural y cívico. Finalmente, la Secretaría de Salud, entre otras atribuciones, deberá autorizar la transmisión de propaganda de alimentos, bebidas y medicamentos...Véase "Ley Federal de Radio y Televisión" en Raúl Cremoux, La legislación mexicana en radio y televisión, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, p. 22-25.

³¹. Ibid. p.25.

Reglamento se puede mencionar la obligación de las estaciones de radio y televisión de incluir gratuitamente en su programación 30 minutos de carácter educativo (Artículo 12o.). Se estableció la necesidad de que la programación de las estaciones comerciales contribuya al desarrollo económico del país, (artículo 6o); pero sobre todo se reguló por primera vez el tiempo dedicado a la publicidad. Dice el artículo 41 del Reglamento: “La propaganda comercial que se transmita por radio y televisión deberá mantener un prudente equilibrio entre el tiempo destinado al anuncio comercial y el conjunto de la programación.”³² Para las estaciones de televisión, el artículo 42 estableció que el tiempo destinado a la propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excedería el 18% del tiempo total de cada estación, así como otros requisitos que deben cumplir los espacios dedicados a la publicidad.³³

El Reglamento del Servicio de la Televisión por cable entró en vigor el 18 de enero de 1979. Por primera vez se establece la necesidad de evitar la concentración excesiva del servicio en una misma persona física o moral. Dice el Artículo 35: “Con el objeto de evitar el acaparamiento de sociedades o de acciones de las mismas en grupos concesionarios o accionistas de los servicios de televisión por cable, la SCT estudiará y aprobará en cada caso la documentación respectiva...a fin de que...no se formen grupos de personas físicas o morales que de manera directa o indirecta controlen los servicios de

³². “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica” en Raúl Cremoux, La legislación mexicana en radio y televisión, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, p. 117.

³³. Para una descripción más detallada de la regulación de los comerciales en televisión véase “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión” en R. Cremoux, Op. cit., p. 118.

televisión por cable.”³⁴ También se consideró el desarrollo regional pues el reglamento establece que la SCT dará preferencia en el otorgamiento de concesiones para prestar servicios de televisión por cable, a las personas físicas o morales vinculadas y con domicilio en las regiones o zonas que habrán de abarcar los servicios (Artículo 35).

No es el propósito de esta tesis analizar todos los artículos de las leyes y reglamentos citados, sino únicamente aquellos que conforme a la Teoría Económica de la Regulación favorecieron a la industria de la televisión privada. George J. Stigler dice que “hay cuatro tipos de políticas reguladoras que la industria buscará que el Estado ponga en práctica: subsidios directos, barreras a la entrada de otros competidores, controles de precios y políticas que reduzcan la demanda de bienes sustitutos o aumenten la de bienes complementarios.”³⁵ Adicionalmente, decidí incluir la política fiscal hacia la industria de la radio y la televisión, así como un análisis de las tarifas que se cobran por el servicio de conducción de señales vía satélite.

1.2.1. Subsidios directos

La Teoría de la Regulación Económica dice que la contribución más obvia que un grupo industrial puede buscar es el subsidio directo del gobierno. Sin embargo, una industria que tiene el poder para obtener subsidios gubernamentales normalmente no utilizará este tipo de ayuda, a menos que pueda evitar que los beneficios lleguen a sus

³⁴ . Reglamento del Servicio de Televisión por Cable, México, Diario Oficial, 18 de Enero de 1979, p. 15.

³⁵ . G. J. Stigler, op. cit., p. 4.

competidores. De otro modo, los subsidios que se obtengan también se distribuirán entre las empresas rivales.

Desde la década de los años sesenta, el gobierno mexicano ha participado en proyectos de inversión que han beneficiado a la industria de la televisión. En 1968 el gobierno intervino en la construcción de la red de microondas por todo el territorio nacional. Dice Martínez Medellín: “El gobierno brindó apoyo a los industriales para terminar la construcción de la Red Nacional de Microondas, la cual quedó integrada por 62 terminales y 212 repetidoras. Teléfonos de México se encargó de construir la red de 11,942 kilómetros, pero fue adquirida por el gobierno, con un costo total de 931 millones de pesos.”³⁶

El gobierno participó nuevamente en proyectos de infraestructura que habrían de beneficiar a la de la televisión privada durante el sexenio del Presidente de José López Portillo. En abril de 1980, Televisa y la SCT firmaron un convenio para instalar 80 estaciones terrenas para comunicación por satélite. Televisa se comprometió a instalar, con una inversión de 200 millones de pesos, 44 de esas estaciones, mientras que la SCT construyó las 36 estaciones restantes, con una inversión de 70 millones de pesos. Todas las estaciones operarían por conducto de la SCT y Televisa debería ceder las estaciones por ella financiadas. La SCT se comprometió a darle servicio a Televisa descontando su inversión por medio de un porcentaje sobre las tarifas del servicio.

³⁶. Francisco J. Martínez Medellín, Televisa: siga la huella, México, Claves Latinoamericanas, 1992, 2a. ed., p.52.

1.2.2. Barreras a la entrada

La industria también puede buscar que el gobierno elabore políticas y normas que controlen la entrada de nuevos rivales. La industria de la aviación norteamericana, así como la banca comercial de los Estados Unidos, apoyaron este tipo de regulación para evitar la entrada de competidores. “La Comisión de Aeronáutica Civil (*Civil Aeronautics Board* o CAB), por ejemplo, no permitió que se establecieran nuevas rutas aéreas desde su creación en 1938 hasta principios de la década de los años sesenta. La Corporación Aseguradora de los Depósitos Federales (*Federal Insurance Deposit Corporation* o FDIC) desalentó la entrada de nuevos competidores a la banca comercial al tener amplias facultades para decidir a qué bancos otorgaba el seguro.”³⁷

En la industria de la televisión mexicana la entrada de rivales se encuentra limitada de distintas maneras. En primer lugar, el espectro radioeléctrico constituye una barrera natural a la entrada de nuevos competidores debido a que cuenta con un número limitado de frecuencias. Como ningún tipo de transmisión puede ocupar la misma frecuencia, en un mismo tiempo y en la misma zona geográfica, existen únicamente 13 canales de televisión en la banda de alta frecuencia (VHF), así como 46 en la banda de ultra alta frecuencia (UHF).³⁸

³⁷ . G. J. Stigler, op. cit., p. 5.

³⁸ . El espacio que ocupan las comunicaciones electrónicas en el espectro radioeléctrico depende de la cantidad de información que se transmite, así como del método por medio del cual la señal se imprime en las ondas electromagnéticas. La televisión requiere de la transmisión de una mayor cantidad de información por unidad de tiempo que otros tipos de emisiones. Véase Roger G. Noll, Economic aspects of Television Regulation, Washington, The Brookings Institution, 1973, p. 3.

En algunos países se ha limitado el número de concesiones que las personas físicas o morales pueden adquirir para evitar la formación de monopolios y oligopolios. En México ni la Ley Federal de Radio y Televisión ni el Reglamento correspondiente tomaron en cuenta los efectos que podía tener la acumulación de concesiones por parte de unos cuantos grupos empresariales.

En segundo lugar, se encuentran aquellas barreras a la entrada que establece la legislación en la materia. La Ley Federal de Radio y Televisión limita la entrada de competidores extranjeros, al exigir que los concesionarios y permisionarios sean ciudadanos mexicanos. En el artículo 14 se establece que “las concesiones para utilizar comercialmente canales de radio y televisión...se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos.”³⁹ De igual manera, en el artículo 25 se insiste que los permisionarios de señales televisivas y radiofónicas deberán ser ciudadanos mexicanos. Una posible explicación es que la competencia de cadenas de televisión extranjeras, tal vez europeas, podía haber hecho más difícil la consolidación de la televisión comercial en México.

1.2.3. Bienes sustitutos y complementarios

Una tercera alternativa que tiene la industria para consolidar su posición es controlar las políticas que afectan la demanda del bienes sustitutos y complementarios. El ejemplo clásico es el de los productores de mantequilla que tratarán de eliminar la

³⁹. R. Cremoux, op. cit., p. 27.

producción de margarinas (bien sustituto), mientras que buscarán promover la producción de pan (bien complementario).

Los anunciantes, por ejemplo, pueden sustituir comerciales en televisión por publicidad en otros medios como radio, periódicos o revistas. Roger G. Noll dice que “para el anunciante individual, la televisión es un bien sustituto de otros medios, pero con una demanda por los espacios publicitarios altamente sensible a cambios en el precio. Esto significa que un pequeño cambio en las tarifas, ocasiona un cambio bastante grande en la demanda por espacios publicitarios en televisión.”⁴⁰

En el caso de México no encontré ninguna política o reglamentación que hubiera sido promovida por la industria de la televisión para afectar otros medios como la radio, la prensa escrita o las revistas. Una posible explicación es que la propiedad de los medios se encuentra concentrada en unos cuantos grupos empresariales: un mismo consorcio --como en el caso de Televisa-- es propietario de empresas radiofónicas, periódicos y revistas. Cada uno de estos medios de comunicación ha encontrado sus grupos de anunciantes y consumidores en el mercado de la publicidad. La televisión comercial, por ejemplo, se ha concentrado en los anuncios que van dirigidos hacia el público masivo. Esta característica hace aún más difícil que los 10 anunciantes más importantes sustituyan anuncios de televisión por publicidad en otros medios: el grupo de consumidores hacia los cuales va dirigida su publicidad es el de las grandes audiencias.

⁴⁰. Ibid., p. 34.

El bien complementario de esta industria es el televisor. Independientemente de las políticas del gobierno mexicano hacia los fabricantes de televisores, la presencia de este bien en los hogares mexicanos indica que con el inicio de las transmisiones en México, la demanda de televisores aumentó de manera considerable. “Cuando se otorgó la primera concesión de televisión en el año de 1950, la empresa Televisión de México S.A., concesionaria de Canal 4, colocó aparatos de televisión en mercados, escuelas, restaurantes, clubes, hospitales y otros centros de reunión, con el propósito de promoverse y motivar al público para que comprara los aparatos receptores...Un mes después de la inauguración de Canal 4 existían en México, oficialmente, mil aparatos receptores; para finales de año, la cifra era de 10 mil.”⁴¹ En 1991, se calcula que tan sólo en la Ciudad de México 97 por ciento de los hogares contaban con un televisor. A pesar del aumento en el número de hogares que cuentan con televisor, no encontré evidencia de que el gobierno hubiera favorecido a los importadores y productores de estos aparatos por presiones de la empresa Televisa.

1.2.4. Límites de precios

La cuarta clase de políticas regulatorias consiste en que la industria tratará de aprovechar los controles de precios. Dice Stigler: “Incluso aquellas industrias que a menudo logran controlar la entrada, habrán de buscar tarifas que sean administradas por organismos con poderes coercitivos. Si el número de empresas en la industria es moderadamente largo, la discriminación de precios será difícil de mantener sin el apoyo del

⁴¹ . F.J. Martínez, op. cit., p. 32

gobierno.”⁴² Los controles de precios son esenciales para lograr tasas internas de retorno superiores a aquellas que se perciben cuando hay competencia perfecta.

La Federal de Radio y Televisión establece, en su artículo 53, que la SCT fijará el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras comerciales. Dice Raúl Cremoux: “resulta inexplicable que el Estado decida fijar el mínimo y no el máximo de las tarifas; porque esto ha fomentado un encarecimiento mayúsculo en la venta del tiempo de programación en las estaciones de radio y televisión.”⁴³ El análisis de Cremoux, sin embargo, resulta incompleto. La razón es que el encarecimiento de un bien puede ocurrir cuando el gobierno establece precios mínimos o máximos, dependiendo de que tanto difieran del precio de mercado. Por ejemplo, si el gobierno decide establecer una tarifa máxima, por debajo del precio de mercado, muy probablemente la cantidad del bien que estén dispuesto a ofrecer los productores tenderá a disminuir, es decir podría haber un encarecimiento del bien en cuestión, en este caso del tiempo disponible para los anunciantes y de las horas de programación o la calidad de los programas.

En lugar de favorecer la competencia, los controles de precios tienden a fortalecer a los monopolios porque les permiten realizar prácticas como la discriminación de precios. La teoría microeconómica establece que los monopolios fijan sus precios arriba del costo marginal, o costo de producir una unidad adicional del bien. La regulación estatal está justificada si con ella se logra evitar que un grupo influya en el precio de un bien, así como

⁴². G. J. Stigler, *op. cit.*, p. 7.

⁴³. R. Cremoux, *op. cit.*, p.52.

para erradicar una concentración excesiva de la propiedad de los medios de comunicación en una sólo persona física o moral.

En 1973, el gobierno mexicano decidió poner en práctica una estrategia diferente: convertirse en empresario de televisión para competir con las emisoras comerciales. Algunos investigadores pensaron que al crearse la llamada televisión estatal el poder monopólico de la televisión comercial disminuiría. Dice Fátima Fernández Christlieb: “...con la incursión del Estado en el campo de la televisión se rompe con el monopolio comercial de la televisión mexicana, lo cual...fortalece al Estado.”⁴⁴ Para Jorge Alberto Lozoya también “estaba claro que el gobierno emprendería acciones concretas orientadas a reducir, en alguna forma, el poder del monopolio que ejercía un grupo financiero sobre la televisión mexicana.”⁴⁵

No obstante, un análisis de las tarifas de televisión de 1975 a 1992, fecha en la cual, hacienda desincorporó Imevisión demuestra que la televisión estatal no logró su objetivo: disminuir el poder monopólico de televisa, o su capacidad para fijar tarifas por arriba del costo marginal. En 1975, a unos años de haberse creado la televisión estatal, el costo de un anuncio de 30 segundos de duración, en horario triple A, por Canal 2 era de \$13,500 pesos (Véase Cuadro 1.1), mientras que por un anuncio con la misma duración, también en el horario triple A, pero transmitido por canal 13, el anunciante pagaba

⁴⁴. Fátima Fernández Christlieb, Los Medios de Difusión Masiva en México, México, Juan Pablos, 1993, 10a. Edición, p. 144.

⁴⁵. Jorge Alberto Lozoya, “La TV Estatal en México: notas sobre un intento”, Foro Internacional, 14 (1974), p.402.

\$1,750 pesos. Es decir, con lo que pagaba por un anuncio en televisa, podía contratar poco más de 7 en Canal 13. Sin embargo, al considerar las audiencias de los dos canales, la tarifa del canal Estatal era menos competitiva que la de televisa porque llegaba a un número más reducido de hogares. Para 1980, la tarifa de Canal 2 aumentó a \$46,500 pesos contra 18,000 de Canal 13, es decir, la relación disminuyó a 2.5 anuncios en este último por uno en Canal 2, manteniéndose más o menos constante en 1985 y aumentando de nuevo en 1990.

| Cuadro 1 Tarifas Generales en Horario AAA Para Spots de 30 segundos Cifras en pesos constantes | | | | |
|---|--------------|--------------------|-------------|--------------------|
| Año | Canal 2 | | Canal 13 | |
| | En Corte | Dentro de programa | En Corte | Dentro de programa |
| 1975 | \$13,500 | \$16,500 | \$1,750 | \$2,500 |
| 1980 | \$46,500 | \$54,000 | \$18,000 | \$22,500 |
| 1985 | \$2,700,000 | \$3,150,000 | \$920,000 | \$1,130,000 |
| 1990 | \$34,650,000 | \$40,950,000 | \$7,524,000 | \$9,000,000 |
| 1995 | \$285,600 | \$334,500 | \$24,750 | \$24,750 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Directorio de Medios Publicitarios de México: información y tarifas de Medios Audiovisuales.

En cuanto a la audiencia en estos dos canales, el rating promedio de canal 2 aumentó de 24.8% en 1982 a 33.4% en 1990. Mientras que el rating del 13 se mantuvo alrededor del 2% en el mismo período.⁴⁶ Tomando en cuenta ambos indicadores, audiencia y tarifas, se puede observar que la televisión estatal no logró tener un efecto

⁴⁶. Manuel para la Selección de Medios Publicitarios de México, op. cit., p. 35.

significativo en el monopolio televisivo ni en lo que se refiere a las tarifas ni en lo que respecta a la audiencia. En conclusión, resulta difícil pensar que la televisión estatal debilitó el poder monopólico de Televisa para establecer las tarifas de publicidad.

1.2.5. Política fiscal en la industria de la televisión

En México, las empresas de televisión comercial pagan los impuestos que son comunes a cualquier causante mayor: Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre las Erogaciones al Trabajo Personal. Sin embargo, la ley no tiene previsto ningún tipo de contribución por la explotación que hacen del espacio aéreo los particulares.

Mejía Barquera considera que “si bien la televisión comercial aporta a la federación, desde 1982, cantidades de dinero relativamente significativas, especialmente por el pago del servicio de conducción de señales a través de microondas y satélite, esta erogación no es la justa debido a una actitud exageradamente favorable por parte de la Secretaría de Hacienda que...no cobra impuestos ni derechos por utilizar el espacio radioeléctrico.”⁴⁷

El 27 de diciembre de 1960, el Diario Oficial publicó dentro de la Ley de Ingresos de la Federación. el Impuesto a las Empresas que Explotan las Estaciones de Radio y Televisión. El monto de ese impuesto era del 5% sobre los ingresos brutos. Los concesionarios consideraron excesiva la cuota del 5% e iniciaron gestiones por medio de

⁴⁷. Fernando Mejía Barquera, “Impuestos y tarifas, los recursos de la nación a bajo precio” en Las Redes de Televisa, Fernando Mejía Barquera (Coord.), México, Claves Latinoamericanas, 1988, p. 190.

la Cámara Nacional de la Industria de la Radiodifusión para disminuirlo. Hacienda otorgó un subsidio del 75% a los concesionarios como resultado de las negociaciones; es decir, las empresas de radio y televisión habrían de pagar únicamente el 1.25% sobre los ingresos brutos.

Un año más tarde, el presidente Adolfo López Mateos firmó el decreto de la Ley del Impuesto a las Empresas que Explotan Estaciones de Radio y Televisión. En el artículo 4o. de esta Ley quedó debidamente legalizada la cuota del 1.25 por ciento que los concesionarios venían pagando de facto. Este impuesto permaneció en la Ley de Ingresos de la Federación hasta diciembre de 1979, fecha en la sin explicación ni justificación, desapareció de la Ley de Ingresos el año 1980.

En segundo lugar, Mejía Barquera considera que las empresas concesionarias de canales no pagan un impuesto específico por utilizar el espacio aéreo, un recurso natural que pertenece a la nación. Dice Mejía Barquera: “durante todo el tiempo en que la ley de ingresos de la Federación incluyó los impuestos relacionados con la Explotación de recursos naturales, las empresas de televisión y radio no fueron incorporadas en el uso de ese gravamen. En cambio, industrias como la minera y sobre todo la petrolera pagaron impuestos bastante elevados por la explotación de recursos naturales,...Pemex, por ejemplo, pagó derechos sobre hidrocarburos que equivalen, según estipula la Ley Federal de Derechos en su artículo 254, al 31% del valor del petróleo crudo y del gas natural

extraídos en cada ejercicio;”⁴⁸ así como derechos adicionales por la extracción de hidrocarburos.

Por su parte, las empresas de televisión pagaron derechos por el uso de la Red Nacional de Telecomunicaciones (que incluye la red de microondas, el enlace por cable, y el sistema de satélites), pero no paga el derecho por el uso del espectro radioeléctrico conforme lo establecido por la Ley de Derechos de Autor en su artículo 239.⁴⁹ En el primer párrafo la ley establece que todas las empresas que hacen uso del espacio radioeléctrico están obligadas a pagar los derechos correspondientes. Sin embargo, unos renglones más abajo, se otorga una salida a los concesionarios de radio y televisión porque se excluye del pago de derechos a todas aquellos servicios de interés público. Dice la Ley de Derechos: “No pagarán el derecho que se establece en este capítulo las empresas de radio y televisión que estén obligadas a retener el impuesto por servicios expresamente declarados de interés público en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación”⁵⁰

Para compensar esta situación, los concesionarios acordaron entregar al gobierno el 12.5% de su tiempo de transmisión. Los concesionarios argumentaron, que al ceder el 12.5% de su tiempo de transmisiones, deberían quedar excluidos del pago de gravámenes

⁴⁸ . Ibid., p. 193.

⁴⁹ . Las personas físicas y morales que usen o aprovechen el espacio aéreo y en general el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas cuando se utilicen para proporcionar al público servicios en materia de telecomunicaciones están obligadas a pagar derechos por el uso del espectro radioeléctrico. Ley Federal de Derechos, Título II Capítulo XII.

⁵⁰ . Loc. cit.

relacionados con la explotación de los recursos, así como del pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico.

Mejía Barquera considera que debería aplicarse un régimen fiscal más exigente a las empresas de televisión. En su opinión, las empresas de televisión comercial deberían pagar el impuesto por la explotación del espacio aéreo que dejaron de pagar en 1979, pero con una tasa del 5%, así como derechos por el uso del espectro radioeléctrico.

En ese sentido, considero que las bases para determinar la explotación del espectro radioeléctrico no están bien determinadas en la legislación correspondiente. Creo que es necesario un estudio más detallado sobre el uso del espectro radioeléctrico, que incluya tanto a las empresas de televisión, radio y telefonía, así como a los consumidores de estos servicios.

1.2.6 La política en las tarifas por la conducción de señales de televisión

El gobierno federal, por medio de la SCT, proporciona el servicio de conducción de señales de televisión (microondas, satélite y cable). Los concesionarios de televisión están obligados, de acuerdo a la condición vigésima de sus títulos, a utilizar las instalaciones de la red nacional de telecomunicaciones para conducir señales de sus emisoras dentro del territorio nacional y hacia el exterior. Así, los concesionarios tienen que pagar derechos por el uso del sistema nacional de conducción de señales, conforme a las cuotas publicadas por la Ley Federal de Derechos.

Dice Mejía Barquera: “Las mayores aportaciones de la televisión comercial al erario público corresponden precisamente al pago de derechos por conducción de señales...No obstante, si se consideran los enormes ingresos que tiene la televisión privada --a juzgar por las altísimas tarifas que se cobran por publicidad-- es probable considerar que el servicio de conducción de señales sea sumamente barato.” Esta afirmación es bastante cuestionable. Primero, aunque el derecho por conducción de señales representa uno de los ingresos más importantes para el erario, se trata de una regulación que el mismo gobierno estableció. Las televisoras comerciales podrían conectarse de manera directa, estableciendo sus propios mecanismos de interconexión, sin necesidad de la mediación de la SCT. Es decir, no sería sensato cobrar más por un servicio que las propias estaciones comerciales podrían proporcionar si no hubiera una reglamentación en la materia.

En cuanto a la evolución de las tarifas, hay dos periodos fundamentales. El primero, que va de 1968 a 1981, se caracterizó porque las tarifas de los servicios de conducción de señales presentaron muy pocas variaciones.⁵¹ El segundo periodo comienza en 1982, cuando el gobierno del Presidente López Portillo promulgó la Ley Federal de Derechos, y en la cual se establecieron las bases legales para modificar las tarifas de conducción de señales. Entre los motivos que dieron origen a estas modificaciones se encuentran el aumento en el costo de mantenimiento y de ampliación de

⁵¹ . Las tarifas publicitarias de las estaciones comerciales aumentaron en un 500 por ciento entre 1976 y 1981, mientras que las tarifas del servicio por conducción de señales permanecieron casi inalteradas. Véase Mejía Barquera, *op. cit.*, p. 198.

la infraestructura de telecomunicaciones, así como la necesidad del gobierno de aumentar sus ingresos por el inicio de la crisis económica de 1982.

De acuerdo con la normatividad vigente corresponde a la SCT elaborar las tarifas que, una vez autorizadas por Hacienda, se envían al Congreso para su aprobación. Mejía Barquera dice que “el monto de las cuotas parece estar sujeto a una fuerte negociación entre la autoridad hacendaria y Televisa (principal usuario del servicio) pues...hay cuotas que aumentan de un año a otro mientras que otras disminuyen o permanecen inalteradas (probablemente para compensar los incrementos en las primeras).”⁵²

Son tres las tarifas más importantes en el servicio de conducción. La primera corresponde al servicio internacional eventual de conducción unidireccional de señales de televisión, imagen monocromática o a color y sonido asociado. Este servicio se emplea para exportar o recibir señales a Europa y Sudamérica a través de los satélites Intelsat de la zona del Atlántico. “Comprende la conducción de señales de la Torre Central de Telecomunicaciones a la Estación Terrena de Tulancingo y viceversa. No incluye al satélite internacional para comunicaciones ni el enlace local.”⁵³ De acuerdo con el estudio de Mejía Barquera, las cuotas cobradas por este servicio presentaron un incremento constante hasta el año de 1984. En 1985 y 1986 la tarifa no se modificó, aunque en este año se incorporó una nueva cuota dedicada a las emisiones multidestino. El artículo 115-M estableció una nueva cuota para los servicios de Telecomunicaciones que se

⁵². F. Mejía Barquera, *op. cit.*, p. 200.

⁵³. Ley Federal de Derechos, Artículo 109.

proporcionaban de México al extranjero y en los que era necesaria la interconexión con sistemas de telecomunicaciones del exterior. “Es muy probable que los empresarios hayan aceptado la inclusión del artículo 115-M solamente a cambio de que la tarifa normal del servicio registrara aumentos.”⁵⁴

La segunda tarifa corresponde al servicio nacional de conducción unidireccional de señales de televisión, imagen monocromática o a color y sonido asociado por satélite. Este servicio comenzó a prestarse a partir de 1981 por la falta de espacio en la red federal de microondas. Inicialmente se contrataron tres transpondedores, o canales, en el satélite Intelsat IV-AF7 para proporcionar el servicio. Posteriormente el gobierno mexicano compró dos satélites, Morelos I y II, que estuvieron en funcionamiento hasta principios de la década de los años noventa, cuando fueron sustituidos por el sistema de satélites Solidaridad. Este es un servicio permanente que incluye las 24 horas del día y comprende según el artículo 105 de la Ley Federal de Derechos, “La Conducción de señales desde la estación terrena emisora, hasta las estaciones terrenas receptoras.” Al entrar en operaciones los satélites Morelos I y II, la tarifa mensual para el servicio de emisión pasó de \$2,137,000 a \$37,618,000 para emisoras que transmitían en la banda de 18 megahertz y \$70,952,000 para televisoras en la banda de los 36 megahertz, como Canal 2. En cuanto a las tarifas de recepción, también se registraron aumentos tomando en cuenta cantidades absolutas: En 1985, por cada recepción adicional se determinó una tarifa de \$393,000 mensuales; para 1986 la tarifa aumentó a \$652,758 mensuales para las emisoras que ocupaban canales de 36 megahertz; mientras que para las que ocupaban la banda de

⁵⁴ . F. Mejía Barquera, *op. cit.*, p. 204.

los 18 megahertz la tarifa pasó de \$250,000 a \$650,791. Como se puede observar, la diferencia de tarifas de recepción para las dos bandas es mínima, sin embargo el servicio es bastante más caro para aquellas emisoras que operan en la banda de los 18 megahertz, que ocupan menos espacio pero pagan prácticamente la misma tarifa. Debido a esta situación, podría pensarse que las emisoras en la banda de los 18 megahertz están subsidiando a las que se ubican en los 36 megahertz.

El tercer tipo de tarifa corresponde al servicio internacional permanente de conducción unidireccional de señales de televisión, imagen monocromática o a color y sonido asociado por satélite. También se le conoce como servicio internacional permanente de conducción unidireccional de señales de televisión entre México y Estados Unidos. Canal 2 utiliza este sistema para transmitir su señal a las redes Univisión y Galavisión en Estados Unidos.

El análisis de Mejía Barquera incluye una revisión de las tarifas hasta 1986. Por tal motivo, decidí revisar la Ley de Derechos en años posteriores para ver si las tarifas habían sufrido alguna modificación. De acuerdo con la información proporcionada por el Diario Oficial en los años de 1986 a 1992, los artículos 97, 105 y 109 no sufrieron modificación alguna. Esto significa un rezago en las tarifas de interconexión de, por lo menos, seis años. La forma en que se han modificado las tarifas, así como las diferencias que existen en los precios de los distintos servicios de interconexión, sugieren la posibilidad de algún tipo de negociación entre los empresarios y el gobierno para determinar el monto de las

tarifas durante el período analizado. Sin embargo, a partir de los datos encontrados no es posible establecer hasta que punto el servicio de interconexión se proporciona por debajo de sus costos reales. Esto se debe a que se trata de un mecanismo de regulación establecido por el gobierno no tanto para incrementar sus ingresos, sino para tener el control de las señales de televisión que entran y salen del país. Si lo que se busca es que las tarifas de interconexión reflejen más su valor de mercado, tal vez sería mejor que el servicio se privatizara o que fueran las mismas empresas de televisión quienes se encargaran de adquirir la tecnología necesaria para proporcionarlo.

Lo que si resulta indispensable es revisar la normatividad en cuanto al pago de derechos por las concesiones de televisión. En el diario oficial del 20 de diciembre de 1991 se establecieron las tarifas correspondientes al pago de derechos para concesiones de radio y televisión. El artículo 125 dice que para otorgar concesiones de televisión, ubicadas en los canales 2 al 69, se pagarán por concepto de derechos \$600,000 pesos por el estudio técnico de la solicitud y 1,500,000. pesos por la expedición de la concesión.⁵⁵ Estas cantidades realmente resultan mínimas si se toma en cuenta que las concesiones son válidas para un período de 10 años y que en otros países el valor de las licencias llega a representar hasta el 40% de los activos totales de la emisora, porque se cuenta con un número limitado de frecuencias.

⁵⁵. Ley que Establece Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales. México, Diario Oficial, 20 de diciembre de 1991 , pp.85 y 86.

1.3 Consecuencias de la regulación en la industria televisiva

El análisis de las principales leyes, así como de las características de la industria televisiva mexicana, sugieren que efectivamente la empresa Televisa influyó en las políticas regulatorias desde su creación hasta principios de la década de los años noventa. Los empresarios televisivos lograron que el gobierno les otorgara subsidios; estableciera barreras a la entrada de competidores extranjeros, eliminara el pago de derechos y les otorgara concesiones sin tomar en cuenta las consecuencias que podría tener la acumulación de frecuencias en unos pocos grupos empresariales.

No obstante, es importante mencionar los esfuerzos realizados durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, primero, por establecer el impuesto a las empresas que explotan las estaciones de radio y televisión, y segundo, por incluir los tiempos oficiales. También se tiene que reconocer el apoyo del Presidente Gustavo Díaz Ordaz a otros grupos empresariales para el establecimiento de estaciones de televisión independientes. En 1967, el gobierno otorgó varias concesiones de televisión, en el norte del país, a Telecadena Mexicana, propiedad de Manuel Barbachano Ponce. Un año después, el gobierno otorgó la concesión de Canal 13 de la Ciudad de México a Francisco Javier Aguirre, también concesionario de varias estaciones de radio. A finales de 1968, el grupo industrial Monterrey obtuvo la concesión del Canal 8 de televisión en la Ciudad de México. Durante ese sexenio, el gobierno intentó establecer un impuesto de 25% sobre los beneficios brutos de las empresas, que fue modificado por las presiones de los grupos

empresariales. En lugar del impuesto, los empresarios se comprometieron a otorgar el 12.5% del tiempo de transmisión al gobierno.

Los intentos posteriores de los Canales 13 y 7 que trataron de limitar la capacidad de Televisa para influir en las tarifas de televisión tuvieron poco éxito. La razón es que el consorcio privado ofrece a los anunciantes audiencias superiores a las de la televisión estatal. Las tarifas de Televisa fueron bastante más elevadas que las del Instituto Mexicano de Televisión de 1975 a 1992, sin embargo el precio por telehogar pagado a Televisa por los anunciantes, en promedio, resultó mucho menor.⁵⁶

⁵⁶. La tarifa por telehogar resulta de dividir la tarifa entre el rating promedio.

Capítulo II

FALLAS DEL MERCADO, EXTERNALIDADES Y BIENES PÚBLICOS

...given sufficient knowledge of the optimal, decisions can always be found by scanning over all the attainable states of the world and selecting the one which according to the postulated ethical welfare function is best. The solution exists; the problem is how to find it.

Paul A. Samuelson

La idea de este capítulo la tomé como resultado de una conferencia durante la semana de comunicación que tuvo lugar en la Universidad Iberoamericana a mediados de 1994. En el seminario sobre televisión pública participaron Fátima Fernández Chirstlieb, Virgilio Caballero, José María Pérez Gay y Alejandra Lajous. Los participantes trataron de definir a las televisoras públicas por sus programas televisivos y por el contenido de los mismos. Virgilio Caballero habló desde el punto de vista de los contenidos informativos de las emisoras públicas. Fátima Fernández mencionó la necesidad de fortalecer la televisión pública en el ámbito local, así como de la importancia de apoyar el desarrollo de la red de televisoras culturales. Alejandra Lajous, presentó la experiencia de Canal 11, mientras que José María Pérez Gay habló de las características de la televisión cultural.

Al igual que en la conferencia, varios investigadores han tratado de definir a la televisión pública. Tarea nada sencilla en la que han incursionado teóricos como Javier Esteinou, Beatriz Solís, Raúl Trejo y muchos otros más. La literatura al respecto es bastante extensa.

No obstante, para los propósitos de esta tesis intenté un marco teórico distinto, el de la teoría de los bienes públicos, que habla de dos características principales: la no exclusividad y la no rivalidad. Mi hipótesis es que Canal 22 cumple con las dos características de los bienes de consumo colectivo, y por lo tanto, se puede considerar una televisora pública. Russell Hardin define la no rivalidad de la siguiente manera: “Si un bien es proporcionado de manera ilimitada, el usufructo del mismo por parte de un individuo no disminuye la cantidad de este bien que se encuentra al alcance de los demás consumidores.”⁵⁷ Esto equivale a decir que el costo marginal de proporcionar el bien es bajo, en algunos casos, cero. Mientras que, la no exclusión significa que “nadie puede dejar de recibir los beneficios que se derivan de consumir el bien de manera colectiva.”⁵⁸

La teoría de los bienes públicos se encuentra ampliamente relacionada con dos áreas de estudio. La primera se ocupa de las externalidades que son los costos o beneficios que pueden generar los procesos productivos, así como de la manera más óptima, desde el punto de vista del bienestar social, en que las diferencias entre el que genera la externalidad y el que la recibe pueden ser resueltas. La segunda, analiza las fallas del mercado, es decir utiliza como punto de partida la teoría de la competencia perfecta para ver porqué tiene que ser el gobierno el encargado de proporcionar los bienes públicos.

⁵⁷ . R. Hardin, Op. Cit., p. 45.

⁵⁸ . Loc. cit.

2.1 Fallas del Mercado

La teoría microeconómica establece que “el modelo competitivo satisface un conjunto de condiciones teóricas que los economistas utilizan para clarificar ciertas relaciones económicas, así como para evaluar y comparar estructuras de mercado alternativas.”⁵⁹ El modelo de competencia perfecta se caracteriza, en primer lugar, porque el bien que se produce es homogéneo, es decir no hay diferencias significativas entre el bien que produce la empresa X de la empresa Y. Segundo, asume la presencia de varias empresas, que se distinguen porque ninguna de ellas tiene el suficiente poder de mercado como para influir en el precio. En tercer lugar, todos los que participan en este mercado, tanto en el ámbito de la oferta como en el demanda, poseen la misma información. Cuarto, las empresas gozan de libertad absoluta para entrar en este mercado, así como para salir del mismo, en el momento que deja de ser rentable. Cuando se cumplen los supuestos anteriores, el precio del bien se determina por las fuerzas de la oferta y la demanda. Por su parte, las empresas que se encuentran en el mercado deberán aceptar este precio y realizar sus decisiones de producción conforme al mismo.

En la práctica resulta difícil encontrar industrias que satisfagan plenamente las condiciones de competencia perfecta. En ocasiones se pueden encontrar desde fallas estructurales como el monopolio, el oligopolio y los carteles hasta costos o beneficios generados por los procesos productivos y comúnmente conocidos como externalidades. El monopolio se encuentra en el extremo opuesto de la competencia perfecta; David B.

⁵⁹. David B. Johnson, Public Choice: an Introduction to the New Political Economy, California, Mayfield Publishing Company, 1991, p.54.

Johnson lo define como “un mercado en el cual existe un sólo vendedor para un bien y no hay sustitutos cercanos.” Los monopolios pueden consolidar su posición en el mercado cuando logran que los gobiernos establezcan barreras a la entrada de nuevos competidores. Al respecto, la regulación gubernamental, que establece la normatividad en materia de patentes y permisos, en distintas industrias ha sido una de las prácticas más utilizadas en los Estados Unidos.

Por su parte, las industrias oligopólicas poseen algunas de las características del monopolio puro. Unos cuantos vendedores tiene la posibilidad coludirse e influir en la cantidad de bienes que produce la industria; al controlar la cantidad que se produce, pueden influir en el precio de mercado tal como lo hace el monopolio. Sin embargo, existe un alto grado de incertidumbre entre las empresas oligopólicas porque tienen que tomar en cuenta las acciones de sus competidores en cuanto a precio, producción e innovación, para tomar sus propias decisiones.

2.1.1. Externalidades

Los mercados privados presentan distintos tipos de fallas, de entre las cuales, una de las más comunes es que las actividades productivas pueden tener efectos favorables o adversos en otros consumidores o industrias. Las externalidades tienen lugar cuando los costos y beneficios de la producción no se reflejan en los precios. Algunos problemas tales como la contaminación del aire y agua no son tomados en cuenta por las empresas y, por lo tanto, no se incluyen dentro de los costos sociales que ocasiona el mercado. Los

economistas llaman a estos costos externalidades. “Una externalidad existe cuando las decisiones de un individuo o una empresa afectan la utilidad, los costos o ganancias de otro individuo o empresa y normalmente no se reflejan en los precios del mercado.”⁶⁰ Las externalidades pueden ser positivas como en el caso del dueño de una casa que la pinta cada verano, y contribuye así a la buena imagen del barrio donde vive, o negativas como la contaminación que producen las fábricas e industrias.

2.1.2 Externalidades en la producción y el consumo

El punto de partida para estudiar a las externalidades es la “conexión” o vínculo que tiene lugar en actividades de producción o de consumo. La conexión se define como un mismo proceso productivo que en ocasiones da lugar a productos múltiples. Call y Hallahan dicen que “la educación es un ejemplo de un servicio que produce efectos múltiples a los usuarios: beneficios privados a los estudiantes y beneficios públicos a la sociedad.”⁶¹ De acuerdo con la propuesta de estos autores, para calcular la demanda total de la educación, es necesario tomar en cuenta tanto los beneficios privados que son los que recibe el estudiante, como los beneficios públicos que se extienden a toda la sociedad.

Al igual que en el caso de la educación, la televisión se caracteriza por ser una industria que da lugar a productos múltiples, en este caso, beneficios privados y beneficios públicos. Entre los beneficios privados se encuentran las ganancias que reciben los concesionarios por la comercialización de la señal, la producción de programas de

⁶⁰. Ibid, p.66.

⁶¹. Steven T. Call y William L. Holahan, Microeconomía. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1985, p. 543.

televisión y la demanda de equipo de alta tecnología como transmisores, satélites, cámaras de video o televisores. Los beneficios públicos son más difíciles de determinar, pero se podría esperar que fueran similares a los de la educación: contribuir a la formación de capital humano, fomentar el desarrollo cultural y promover el conocimiento de la historia, por citar algunos ejemplos.

2.1.3. Soluciones al problema de las externalidades

La mayor parte de las externalidades no presentan soluciones simples. Esto se debe a que, primero, afectan un número bastante grande de personas como sucede con la contaminación ambiental. Segundo, las externalidades son problemas que involucran a dos partes: una, genera la externalidad; la otra, recibe sus efectos. La externalidad no puede existir sin ambas partes, por lo tanto no es tan claro cuál de los involucrados debe recibir la responsabilidad o beneficio de la misma.

El ejemplo clásico de las externalidades se refiere a dos empresas situadas en un río.⁶² La empresa que se encuentra ubicada río arriba descarga sus desperdicios en el arroyo, lo cual disminuye la calidad del agua, que utiliza para su producción la empresa que se encuentra situada río abajo. Si no hubiera una empresa arroyo arriba, no habría ninguna externalidad. De la misma manera que no la habría si tampoco existiera una empresa río abajo. La solución tradicional consiste en imponer un impuesto a la empresa que se encuentra situada río arriba. Sin embargo, esta solución, como reconocen los economistas, puede no resultar óptima. La razón es que un impuesto puede afectar el

⁶². Véase D. B. Jonhson, op. cit., p. 68.

valor social que se deriva del consumo del bien producido por la empresa que causa la externalidad.

Desde la década de los años sesenta, algunos economistas reconocen que no siempre es deseable restringir la producción de la empresa que ocasiona costos externos. Ronald Coase --premio Nobel de Economía en 1991-- propuso una solución a este problema al enunciar el Teorema que lleva su nombre: *“Si los costos de transacción y negociación son cero, el resultado económico no será afectado, independientemente de que se establezca la responsabilidad legal del que genera la externalidad. Esto se debe a que al no existir costos de transacción, las partes en conflicto llegarán a un acuerdo que resultará Pareto óptimo.”*⁶³

Para explicar el Teorema de Coase se puede utilizar el ejemplo de la empresa que contamina el río. Supóngase que la empresa A, que se encuentra río arriba, tendría que invertir \$5000 para procesar los desperdicios que vierte en el río, mientras que a la empresa B únicamente le costaría unos \$3000 purificar el agua que utiliza como insumo. Asumiendo que no hay costos de transacción, si la empresa A fuera la responsable legal de los daños tendría un incentivo para pagar a la segunda una cantidad menor a los \$5000, que representan el monto de lo que tendría que invertir para limpiar el arroyo. La empresa que se encuentra río abajo estaría dispuesta a aceptar cualquier cantidad superior a \$3000. Es decir, habría suficiente espacio para una negociación aceptable entre ambas partes

⁶³. Ronald H. Coase, “The problem of social cost”, Journal of Law and Economics, Octubre, 1960. p.1-44.

porque la empresa ubicada río arriba podría pagar \$4000 a la otra industria y ésta estaría dispuesta a utilizar una tecnología más barata, cuyo costo para la sociedad sería de \$3000. Si la ley no determinara ningún tipo de responsabilidad legal para el que causa la externalidad, la empresa que se encuentra río abajo tendría que asumir los costos e invertir \$3000 para purificar el agua. En ambos casos, se utilizaría la tecnología menos costosa.

En conclusión, si los costos de transacción son cero, las partes afectadas por la externalidad siempre llegarán a una negociación que resulte Pareto óptima.⁶⁴ No obstante, cuando el número de afectados es bastante largo, como en el caso de las emisiones contaminantes de vehículos y empresas que afectan a millones de habitantes en una ciudad, la negociación entre las partes afectadas no es posible, como tampoco lo es el llegar a una solución óptima. La presencia de este tipo de externalidades proporcionan el argumento más contundente para la existencia del gobierno.

2.2 Bienes públicos y fallas del mercado

Una de las características de la economía de mercado es que, cuando se cumplen ciertas condiciones, se puede hacer un uso eficiente de los recursos para proveer los bienes privados. El sistema de precios, por ejemplo, favorece la economía de mercado porque permite conocer las preferencias de los consumidores. Al conocer las preferencias, los

⁶⁴. El óptimo de Pareto dice que la eficiencia del intercambio describe una condición de asignación de recursos para la cual no hay posibilidad de reasignar los bienes entre los consumidores, de tal forma que al hacerlo, algunas personas puedan mejorar su situación sin empeorar la de otras. Cualquier acción que beneficie a alguien sin perjudicar a otro se denomina óptimo de Pareto. Véase S. T. Call y W. L. Holahan, op. cit., p. 506.

productores tratarán de maximizar sus ganancias, ofreciendo precios competitivos a los consumidores.

Sin embargo, Dice Musgrave, “el mercado funciona únicamente en situaciones donde se puede aplicar el principio de exclusión, conforme al cual el consumo de A es contingente en el precio que paga por el bien, mientras que el individuo B, queda excluido por no pagar.”⁶⁵ El intercambio de bienes no puede ocurrir si no existen derechos de propiedad, es decir si se carece del principio de exclusión. Al existir el mecanismo de exclusión, el mercado puede funcionar como una subasta, en la cual el consumidor debe ofrecer una cantidad por el bien en cuestión y, con lo cual, revela sus preferencias al productor.

Este proceso puede funciona en un mercado de bienes privados --comida, ropa, vivienda, autos-- porque los beneficios del consumo llegan exclusivamente al consumidor que paga por ellos. Es decir, los beneficios se internalizan y hay “rivalidad” en el consumo porque conforme aumenta el número de individuos que poseen el bien privado, la cantidad disponible para los otros consumidores disminuye. La naturaleza de los bienes privados permite la exclusión porque nadie, más que el mismo consumidor, tiene derecho a disfrutar por el bien que ha pagado. Sin embargo las fallas del mercado ocurren, y se necesita prever una asignación presupuestal, cuando el consumo no es rival y la exclusión resulta inadecuada o inaplicable.

⁶⁵. Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill, 1989, p. 42.

2.2.1. No rivalidad en el consumo

La exclusión no es adecuada en el caso de los bienes públicos porque su consumo no cumple con el principio de “rivalidad”. Estos bienes se caracterizan porque “el consumo que hace un individuo del bien de colectivo, no disminuye la cantada del mismo que se encuentra disponible para el resto de los consumidores. Los mismos beneficios se encuentran disponibles para todos los individuos sin que pueda existir algún tipo de interferencia.”⁶⁶ La teoría microeconómica establece que, en condiciones de competencia perfecta, los recursos se utilizan de manera eficiente cuando el precio es igual al costo marginal, pero en este caso el costo marginal (o costo de admitir un usuario adicional) es cero, y así debe ser el precio.

Es importante aclarar que, aunque el costo marginal de admitir usuarios adicionales es cero, el costo de proporcionar el servicio no es gratuito. El financiamiento de los bienes colectivos debe cubrirse de alguna manera, y por lo tanto, es necesario calcular el tamaño del servicio que habrá de proporcionarse. Al no resultar adecuado el principio de “exclusión”, la asignación del bien no puede realizarse por medio de los mecanismos usuales del mercado: venta al consumidor. “La provisión del bien a través del mercado no puede funcionar y el proceso político para determinar el presupuesto se vuelve necesario, este proceso permite que los consumidores expresen sus preferencias a través del proceso político y los obliga a contribuir.”⁶⁷

⁶⁶. *Ibid.* p. 43.

⁶⁷. *Loc. cit.*

2.2.2. No exclusividad

Un segundo tipo de fallas del mercado tiene lugar cuando el principio de “rivalidad” se encuentra presente en el consumo, pero la exclusión mediante el sistema de precios no es posible. Esta dificultad para aplicar el principio de “exclusión” es una falla del mercado, la cual ocasiona que el bien o servicio sea proporcionado de manera pública. Los bienes de consumo colectivo no son excluyentes porque se encuentran al alcance de todos los individuos, es decir no se puede evitar que sus beneficios lleguen a todos, ni tampoco establecer mecanismos de exclusión.

Otra de las consecuencias de la “no exclusión” es que la gente no revelará sus preferencias, respecto cuánto estarán dispuestos a pagar por los bienes públicos, porque el consumo no es contingente en el precio. Este es el caso cuando el número de participantes es bastante largo. Como el abasto total del bien no resultará afectado por las contribuciones individuales, el consumidor encontrará atractivo, y en su propio interés, compartir como *free-rider*⁶⁸, el abastecimiento del bien que realicen otros individuos. Si todos los individuos actúan de esta manera, no habrá una demanda efectiva del bien, el sistema de provisión mediante el mercado no podrá utilizarse y de nueva cuenta se necesitará la intervención gubernamental.

⁶⁸. La expresión *free rider*, muy típica del idioma inglés, no tiene una traducción exacta al español, por tal motivo decidí utilizar el término en el idioma original. Algunos autores lo traducen como parásito, otros como gorrón. Véase S. T. Call y W. L. Holahan, *op. cit.*, p. 551.

2.2.3. Free riders

La razón por la cual el gobierno debe ser el proveedor de los bienes públicos es por la existencia de *free riders*, es decir “consumidores o productores que no pagan por estos bienes ante la expectativa de que otros lo harán.”⁶⁹ Si una empresa privada intentara vender un bien público, los individuos no pagarían por el mismo porque saben que no podrían ser excluidos de los beneficios.

Cuando el bien público se financia por medio de contribuciones voluntarias, los individuos racionales llegarán a la conclusión de que no deben participar, porque independientemente de la aportación que hagan, disfrutarán del bien en cuestión. En su versión más extrema, cada individuo tratará de aprovecharse de los esfuerzos de los otros, ninguno financiará el bien colectivo y éste no sería proporcionado.

El problema del *free rider* se puede ver también aplicando la teoría de juegos elemental, en su versión del dilema del prisionero. Supóngase que el costo de un bien público es de \$10,000 y que producirá beneficios a cada uno de los 1,000 individuos que viven en una comunidad por \$30. El costo del bien para cada una de las personas que viven en la comunidad es de \$10. Si el individuo A contribuye con \$10 y los otros 999 miembros de la comunidad contribuyen con su cuota de 10 pesos, el beneficio neto para el individuo A y para cada uno de los habitantes será de \$20 (\$30 de beneficios menos los \$10 de la contribución). Si los demás miembros de la comunidad no hacen su aportación, el individuo A tendrá una pérdida de 10 pesos porque el bien no será proporcionado. Si A

⁶⁹ . R.S. Pindyck y D. L. Rubinfeld, op. cit., p. 672.

no contribuye, pero los demás pagan su cuota, el bien será proporcionado, pero las ganancias de este habitante aumentarán a \$30 pesos. Si nadie en la comunidad contribuye, los beneficios netos serán cero. Por lo tanto, la estrategia dominante para el individuo A, sin importar lo que hagan los demás, es no contribuir. Asumiendo que todos los demás individuos son racionales, se comportarán de la misma forma, y terminarán en la casilla inferior del lado derecho, lo cual significa que no habrá bien público.

| Alternativas del individuo | Alternativas de los otros miembros de la comunidad | |
|----------------------------|--|---------------|
| | Contribuir | No Contribuir |
| Contribuir | \$20 | -\$10 |
| No Contribuir | \$30 | 0 |

2.2.4. Definición de Bien Público

Frecuentemente se puede encontrar que las características de no rivalidad y no exclusividad se manifiestan en determinados bienes y servicios. En el caso de servicios como la defensa, el alumbrado público o la purificación del aire no debe tratarse de aplicar el principio de la exclusión. En este tipo de bienes las fallas del mercado se entrecruzan, por lo cual sería irrelevante preguntarse cuál es la causa básica, la no rivalidad en su consumo o la no exclusión. Sin embargo, Musgrave considera que la no rivalidad puede considerarse como tal, porque provoca que la exclusión no sea deseada o ineficiente aunque técnicamente fuera posible. Las fallas del mercado, que dan origen a distintos tipos de bienes, pueden clasificarse conforme a cuatro categorías.

| | Exclusividad | No Exclusividad |
|--------------|----------------------------|----------------------------|
| Rivalidad | 1. Bien Privado | 2. Bien Público Imperfecto |
| No Rivalidad | 3. Bien Público Imperfecto | 4. Bien Público |

La casilla superior izquierda se refiere a los bienes privados, dado que se combinan los principios de exclusividad y rivalidad. El mercado proporciona estos bienes de manera eficiente cuando no hay fallas estructurales como el monopolio, el oligopolio o se forman carteles. En los casos 2 y 3 las fallas del mercado se deben a causas distintas. En el segundo, el aprovechamiento del bien o servicio en cuestión va deteriorándose conforme aumenta el número de usuarios, además de que no existe un mecanismo de exclusión. En el tercero, el consumo que hace un individuo del bien no disminuye la cantidad del mismo que se encuentra para el resto de los individuos. En este caso la exclusión es posible porque se puede establecer un mecanismo para que los consumidores paguen. La casilla inferior derecha corresponde a los bienes públicos puros porque se cumple con los principios de “no exclusividad” y “no rivalidad”.

Dice Hardin: “El principio de no rivalidad significa que si un bien es proporcionado en cantidades ilimitadas, el consumo de un individuo, no disminuye la cantidad de este bien que se encuentra disponible para los demás consumidores”.⁷⁰ Esto equivale a decir que el costo marginal de proporcionar el bien es bajo, en algunos casos, cero. El

⁷⁰ . R. Hardin, Op. Cit., p. 45.

principio de “no exclusividad” asegura que todos los individuos tengan acceso al bien porque no existen mecanismos para restringir su consumo como las cuotas, tarifas o precios. Esta definición de bienes colectivos debe tomarse con cierta precaución porque no siempre se cumple con ambas características. En las carreteras, por ejemplo, puede haber rivalidad en el consumo cuando el aforo vehicular es grande. Lo mismo puede ocurrir con otros espacios públicos como parques, aceras o plazas, durante ciertos horarios o festividades.

Paul Samuelson inició los estudios sobre los bienes públicos al escribir en 1954 su artículo *The Pure Theory of Public Expenditure*, que se ha convertido en un clásico con el transcurso de los años y probablemente en el ensayo más citado en esa área de estudios. En su formalización matemática del concepto,⁷¹ hace una distinción entre los bienes públicos y los bienes privados; también establece las condiciones que éste tipo de bienes deben satisfacer para cumplir con el óptimo de Pareto en términos de las tasas marginales de sustitución. Por un lado, la tasa marginal de sustitución de cada individuo debe ser igual al costo marginal de cada bien privado. Por el otro, la suma de las tasas marginales de sustitución de cada individuo debe ser igual al costo marginal de cada bien público.

⁷¹. Samuelson dice que hay dos categorías de bienes. Los primeros son los bienes de consumo ordinario (X_1, \dots, X_n) los cuales pueden ser asignados a diferentes individuos ($1, 2, \dots, i, \dots, s$) respondiendo a la siguiente relación $X_j = \sum X_j$. Segundo, los bienes de consumo colectivo (X_{n+1}, \dots, X_{n+m}) los cuales son disfrutados de manera conjunta, debido a que el consumo que realiza cada individuo del bien, no disminuye el consumo que los otros individuos puedan tener del mismo. En este caso $X_{n+j} = X_{n+j}$ de manera simultánea para todos y cada uno de los individuos y para cada bien cuyo consumo es colectivo. Véase Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954, pp. 387-389.

Samuelson dice que bajo condiciones de competencia perfecta es posible llegar a la solución óptima para los bienes privados, pero en el caso de los bienes públicos no hay un mecanismo de mercado que permita lograr las condiciones mencionadas anteriormente. Esto se debe a que la introducción de bienes públicos ocasiona fallas del mercado, que son originadas por los principios de no rivalidad y no exclusividad. Dice Samuelson: “ningún sistema descentralizado de precios puede servir para determinar de manera óptima el consumo colectivo.”⁷² El autor concluye que la existencia de bienes públicos establece las condiciones para una teoría del gasto público.

2.3 Definición de Televisión Pública

La teoría microeconómica establece dos conceptos que deben cumplir los bienes públicos puros: no exclusividad y no rivalidad. También determina las características de la oferta y demanda de bienes públicos, así como las características de su consumo y financiamiento, que en ocasiones se puede ver afectado por la existencia de *free riders*. Entre los autores que han estudiado las transmisiones de televisión desde el punto de vista de la teoría de los bienes públicos están Paul Samuelson, Jora A. Minassian y Buchanan.

Samuelson fue el primero en interesarse por el estudio de la no exclusividad y de la no rivalidad en la transmisión de programas de televisión; en 1958, publicó el artículo “*Aspects of Public Expenditure Theories*”, en el cual se refirió a la transmisión de programas de televisión como un bien público en el cual se podían encontrar problemas de gasto colectivo. Es importante mencionar que este ensayo es una respuesta al debate en

⁷². Ibid. p. 388.

torno a la televisión abierta y la televisión por cable, que tuvo lugar en los Estados Unidos durante la década de los años sesenta. En su artículo, el autor se opuso a la televisión de paga por dos razones. La primera, que la televisión es una empresa en la cual los costos disminuyen conforme el teleauditorio aumenta. La segunda, que se podía pensar en la televisión como un bien público al cumplir con los principios de no exclusividad y no rivalidad. Samuelson llegó a la conclusión de que no tenía objeto limitar el número de usuarios mediante un sistema de paga, si la industria enfrentaba costos decrecientes y, en cierto modo, se podía considerar como un bien público. Dice Samuelson: “La Comisión de Comunicaciones de los Estados Unidos (en inglés *Federal Communications Commission* o FCC) está analizando la posibilidad de permitir la televisión de paga. Se puede pensar que los programas de televisión son el ejemplo perfecto de los bienes públicos porque se transmiten de manera abierta y se encuentran disponibles para cualquier televisor que pueda captarlos. Mediante el uso de decodificadores, el concesionario de la señal puede convertir un bien público en un bien privado; y al permitirlo podríamos estar sustituyendo un problema de gasto colectivo, por un sistema apoyado en el libre mercado.”⁷³

Por su parte, Jora A. Minassian se interesó más por los aspectos relacionados con la asignación óptima de recursos. Se opuso a las conclusiones de Samuelson porque la televisión enfrentaba problemas económicos, en los cuales debía tomarse en cuenta la asignación de recursos escasos en la producción de programas. Dice Minassian: “un

⁷³. Paul A. Samuelson, “Aspects of Public Expenditure Theories”, *The Review of Economics and Statistics*, p. 335.

ejemplo de la presencia de recursos escasos radica en que el espacio radioeléctrico cuenta con un número limitado de frecuencias. Ningún sistema de televisión, ni la transmisión de un programa en particular en un lugar y tiempo determinados, carecen de costos de oportunidad. La escasez requiere de un sistema de asignación de recursos en la industria de la televisión, así como en la producción y transmisión de programas.”⁷⁴

Buchanan se concentró en la oferta colectiva de los programas de televisión tanto privados como públicos; desarrolló un modelo⁷⁵ en el cual los programas de televisión se podían financiar de dos maneras. La primera incluyó el establecimiento de un monopolio capaz de practicar la discriminación de precios; la segunda, la creación de una televisora financiada por medio de impuestos. En ambas soluciones el bien se proporcionaba de manera conjunta, y también se eliminaba el problema de los free riders, pero en el caso del monopolio perdían las características del bien público porque el sistema de precios excluía a los que no estuvieran dispuestos a pagar.

En cuanto a las demanda de televisión pública, no encontré ningún estudio desde la perspectiva de los bienes de consumo colectivo. Roger G. Noll habla de la racionalidad de la televisión pública, pero desde el punto de vista de que algunos gustos en cuanto a programación no son satisfechos. Debido a la importancia que tiene la demanda agregada

⁷⁴. Jora A. Minassian, “Television Pricing and the Theory of Public Goods”, Journal of Law and Economics, 71, 1964, p.71.

⁷⁵. James M. Buchanann, “Public Goods in Theory and in Practice: a note on the Minasian-Samuelson discussion”, Journal of Law and Economics, p. 195.

de los bienes públicos para entender las diferencias entre éstos y los bienes privados, decidí incluir los trabajos de dos autores: Robert Musgrave y David B. Johnson.

2.3.1 La demanda de bienes públicos

Los individuos tienen preferencias y demandas por bienes públicos, así como por bienes privados. Los ciudadanos demandan bienes públicos como defensa nacional, carreteras o alumbrado público, mientras que en el mercado privado adquieren bienes como zapatos, comida y ropa. Tanto en el caso de los bienes públicos como de los bienes privados hay una demanda individual y agregada de dichos bienes. No existe una diferencia fundamental entre la demanda individual por bienes privados y la demanda de bienes públicos. Sin embargo, la demanda agregada, es decir la suma de las demandas individuales, presenta diferencias importantes en ambos mercados.

En el caso de los bienes privados, la curva de demanda agregada se obtiene al sumar de manera horizontal de las curvas de demanda individual para un bien en particular. Se agregan de manera horizontal porque cuando un individuo compra una unidad de un bien privado, la misma unidad no está disponible para que otros individuos la consuman (principio de rivalidad).

Para calcular la curva de demanda agregada de un bien público, las curvas de demanda individual se suman verticalmente porque los individuos consumen los bienes

públicos sin disminuir la cantidad de los mismos que se encuentra alcance los demás (principio de la no rivalidad). Para ejemplificar este punto podemos pensar que más de un individuo se puede beneficiar de las transmisiones de la televisión pública. Al momento de crear otro canal de televisión, los beneficios que recibe un individuo también los recibirán el resto de los ciudadanos. Contrariamente a lo que sucede con los bienes privados, los individuos no pueden hacer que su demanda sea contingente al precio del bien público. Los habitantes de la Ciudad de México, por ejemplo, consumen los servicios de dos canales de televisión pública, pues ambas emisoras reciben recursos del gobierno federal. Ningún individuo tiene la posibilidad de pagar únicamente por una de las opciones, ya sea que prefiera Canal 11 o Canal 22. Aunque no todos estén conformes, ambos canales transmiten programas que los mexicanos financian porque ambas emisoras reciben un presupuesto gubernamental. Es importante aclarar que desde 1993, Canal 11 aumentó los ingresos propios mediante el esquema de patrocinio de programas.

No es el propósito de esta tesis calcular la curva de demanda agregada para la televisión pública mexicana. La aportación de la curva de demanda agregada para los propósitos de esta investigación radica en que proporciona los elementos necesarios para diferenciar a la televisión pública de la televisión privada. Si nos remitimos únicamente al concepto de bien público la televisión privada podría entrar dentro de la definición de Hardin porque no sus programas llegan a todos los mexicanos y porque el consumo que un individuo haga de los programas de televisión no disminuye la cantidad disponible para otros individuos.

La diferencia radica en que la televisión pública se financia por medio del presupuesto federal, es decir, que de algún modo los ciudadanos están pagando por este bien, mientras que en el caso de la televisión privada, los recursos provienen de la comercialización de programas. Los consumidores no pueden ajustar su demanda al precio del bien público como sucede con los bienes privados, sino que están obligados a pagar por el consumo del bien aunque prefieran la televisión comercial. Otra observación interesante es que al existir un presupuesto para las emisoras públicas, prácticamente se descarta la existencia de *free riders*, porque el bien se financia con recursos que se obtienen de la sociedad en su conjunto.

2.3.2 Características Públicas de Canal 22

El propósito de esta sección consiste en determinar hasta que punto Canal 22 cumple con las principales características de un bien público: no rivalidad, no exclusividad, asignación eficiente de recursos, presencia de *free riders* y características de la demanda agregada de la televisora.

a) No rivalidad. Televisión Metropolitana, al igual que otras emisoras, transmite de manera abierta sus programas y éstos se encuentran disponibles para todo el teleauditorio que cuente con los instrumentos para captarlos. Cuando un individuo sintoniza la señal del 22, la cantidad de este bien que se encuentra disponible para los otros consumidores sigue siendo la misma. Canal 22 se caracteriza porque el costo marginal de proporcionar

el servicio es bastante bajo, cercano a cero. No obstante, el costo marginal de producción de la emisora es diferente de cero, porque el presupuesto de producción y programación podría aumentar si se decide transmitir una hora adicional de programas. Otro de los factores que le permite tener un bajo costo marginal de proporcionar servicio es que no presenta problemas de congestión o rivalidad como en el caso de las carreteras y parques.

b) No exclusividad. A diferencia de lo que sucede con algunos bienes privados, Canal 22 carece de un mecanismo de exclusión basado en los precios que se puedan cobrar a los consumidores, como el de la televisión por cable. La exclusión resulta inadecuada porque la emisora enfrenta costos marginales decrecientes conforme aumentan sus televidentes. Podría pensarse que Canal 22 es un bien público impuro porque no cumple con el principio de "no exclusividad" de manera estricta. Esto se debe a que la emisora ha tenido algunos problemas para la recepción de su señal desde su inicio de transmisiones en junio de 1993. Poco antes de iniciar las transmisiones, los peritos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes midieron la calidad de la señal en 139 zonas del área metropolitana; 56 registraron una calidad de transmisión considerada excelente, 61 tuvieron una buena recepción de la señal y sólo 13 zonas la calidad de la señal fue considerada como deficiente.⁷⁶ Otra de las acciones que se llevó a cabo fue la instalación

⁷⁶. Los peritos concluyeron que el problema del canal no estaba en la transmisión de la señal, sino en que la gente debía habituarse a captar la banda UHF. Es decir, aprender a recibir la señal de Canal 22 mediante la antena UHF, la antena de doble banda, la antena tipo "loop" o mediante la adecuada orientación de la antena. Televisión Metropolitana, Canal 22, Informe del Director General al Órgano de Gobierno del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 1993, México, Televisión Metropolitana, p. 9.

de un sistema transmisor omnidireccional que aumentó el universo de posibles receptores a los estados de Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.

En el ámbito de la recepción de la señal --según datos proporcionados por la Cámara de la Industria de Radio y Televisión-- en 1993 había alrededor de 5 millones de televisores capaces de captar canales en la banda UHF. La emisora realizó una campaña publicitaria en la cual proporcionaba orientación para captar la señal que iba desde la compra de una antena de doble banda, hasta el empleo de videocaseteras o la simple orientación de antenas exteriores. A pesar de los esfuerzos no faltaron las llamadas de personas que no podían captar la señal. Sin embargo, es importante aclarar que se trata de una exclusión sobre la cual los directivos del canal no tienen control alguno.⁷⁷

c) *Free riders*. Televisión metropolitana recibe financiamiento del gobierno federal. Cada año la emisora elabora su presupuesto que tiene que ser revisado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y por la Secretaría de Educación Pública, para su posterior análisis y aprobación por parte del Congreso de la Unión. Este hecho evita la existencia de free riders porque la fuente original de los recursos de la emisora está en los impuestos que pagamos los mexicanos.

En este capítulo definí varios conceptos que son necesarios para entender el significado de bien público. En primer lugar, tomé los estudios de David B. Johnson para

⁷⁷. Sobre problemas de exclusión involuntaria en bienes públicos véase el artículo de Duncan Snidal "Public Goods, Property Rights, and Political Organizations", International Studies Quarterly, 1979, December, pp. 532-556.

entender problemas como el monopolio y el oligopolio, que ocasionan fallas en los mercados. A continuación revisé los significados del concepto de externalidad que dan el mismo Johnson, Steven T. Call y William L. Hollander; así como la solución al problema de las externalidades que proporciona el teorema de Coase.

También resumí las características de los bienes públicos que mencionan en sus artículos Russell Hardin, Paul Samuelson, Jora A. Minassian, Duncan Snidal y Paul Buchanan. Después de comparar las definiciones de esos autores con las características de Televisión Metropolitana, puedo concluir que Canal 22 es una televisora pública porque cumple los principios de “no rivalidad” y “no exclusividad”. El servicio de televisión que proporciona Canal 22 satisface el principio de no rivalidad porque, cuando un individuo sintoniza la señal de Canal 22, no afecta la recepción de la señal que tienen el resto de los habitantes de la zona metropolitana. Segundo, no existen mecanismos voluntarios para excluir a los televidentes, porque ninguno de los habitantes que se encuentran en la zona de recepción puede ser excluido de manera voluntaria. Y, tercero, no hay *free riders* porque se financia con presupuesto del gobierno: todos contribuimos en su creación.

CAPÍTULO III

LA CREACIÓN DE CANAL 22

Si la uniformidad reinase, todos tendríamos la misma cara, máscara de la muerte. Pero yo creo en lo contrario: creo en la diversidad que es pluralidad que es vida.

Octavio Paz

El objetivo de este capítulo es analizar los motivos que pudo haber tenido el gobierno del Presidente Salinas para que Televisión Metropolitana, concesionaria de la frecuencia de Canal 22, no fuera vendida al sector privado. Los orígenes de la decisión se encuentran en tres ámbitos de la política salinista. En primer lugar, la política neoliberal que caracterizó ese sexenio propuso la venta de un buen número de empresas paraestatales al sector privado, entre ellas, la televisión estatal. Con esto se fortalecería la competencia en el ámbito de la televisión comercial, pero se corría el riesgo de que por la misma naturaleza de la televisión privada, disminuyera la oferta de programas educativos y culturales. Para corregir esas fallas del mercado, era necesario redefinir el papel de la televisión pública en México: dejar de hacer televisión comercial para concentrarse en la televisión educativa y cultural.

En segundo lugar, el proceso de desincorporación de la red nacional 7 y de los canales 22 del D.F. y 8 de Monterrey estableció, en la etapa de licitación, requisitos que difícilmente podrían cumplir empresarios pequeños y medianos. Básicamente, los canales de televisión quedaron agrupados en paquetes regionales, lo cual dejó fuera de toda

posibilidad a las instituciones académicas y educativas que deseaban adquirir una frecuencia televisiva. Y tercero, un grupo de la comunidad cultural, con capacidad de convocatoria, presentó la petición al Presidente de la República. El mérito de los ochocientos intelectuales no está únicamente en que algunos de los firmantes tuvieran acceso al presidente Salinas, sino en que supieron aprovechar la circunstancia para presentar una propuesta al Presidente de la República. En los Estados Unidos Paul Krugman habla de este tipo de grupos como “emprendedores de políticas”. Los “emprendedores de políticas” son grupos de analistas con una trayectoria intelectual reconocida, que presentan propuestas al poder ejecutivo en distintas áreas gubernamentales como la economía, educación o la salud.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, decidí presentar brevemente la forma en que otros países han enfrentado los vacíos que deja la televisión comercial en el ámbito educativo y cultural. Países como Estados Unidos y Gran Bretaña han corregido estas fallas del mercado de distintas maneras: el primero, estableciendo una televisión pública de carácter complementario; el segundo, creando un monopolio público de televisión. También consideré necesario analizar la historia de las principales televisoras públicas mexicanas. Canal 11 se ha dedicado a la transmisión de programas de divulgación educativa y cultural desde su fundación en 1958. Imevisión, en cambio, ofreció una programación que combinó la oferta audiovisual de la televisión pública con la oferta de la televisión comercial.

En la segunda parte analizo el proceso de desincorporación de Imevisión, en especial de canal 7 y de su red de repetidoras en todo el país. Ese proceso eliminó la posibilidad de que instituciones de educación superior y empresarios pequeños adquirieran una frecuencia televisiva. La Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda, prefirió armar un paquete de empresas que incluía, además de los canales 7 y 13 con sus respectivas repetidoras, estudios cinematográficos, una operadora de teatros y un periódico gubernamental, El Nacional. Las dimensiones del llamado “paquete de medios” eran tales que sólo podrían competir grupos económicos con la capacidad para ofrecer cantidades del orden de los mil millones de pesos.

Finalmente, estudio la propuesta que hizo la comunidad cultural al presidente Salinas para crear el Canal 22. Sobre todo, trataré de responder hasta que punto se puede considerar que se trataba de una demanda de la comunidad cultural y no de un grupo en particular. Básicamente, realicé un análisis de prensa que comienza con la carta de la comunidad cultural y que continúa con las opiniones tanto en contra, como a favor del proyecto.

3.1 La justificación de la Televisión Pública

A principios de la década de los años setenta, había alrededor de 50 países con más de 100,000 aparatos de televisión. En ese decenio las estaciones de televisión eran de propiedad privada o estatal, podían tener fines comerciales o situarse dentro de las llamadas empresas sin fines de lucro. Algunos países como Gran Bretaña decidieron crear

un monopolio público, mientras que otros, como México, Venezuela y Argentina prefirieron apoyar a las empresas de televisión comercial. Estados Unidos y Japón, permitieron la existencia de televisoras privadas, pero también favorecieron la creación de estaciones públicas de propiedad privada o gubernamental.⁷⁸

El establecimiento de televisoras públicas respondió a distintas circunstancias. En Gran Bretaña, el gobierno desempeñó un papel más activo en los medios de comunicación con la creación de la *British Broadcasting Corporation (BBC)*. En Estados Unidos, la televisión pública ha desempeñado un papel complementario respecto de la televisión comercial, como lo dice un reporte de la Comisión Carnegie publicado en 1967: "...la televisión debe servir de manera plena tanto a las audiencias masivas como a los distintos públicos que forman parte de...la sociedad. Hay quienes se interesan por los asuntos locales; otros individuos prefieren ver temas especializados en teatro, ciencia, música o literatura...Para todas las audiencias, deben dedicarse los mejores recursos, las mejores energías..Hasta que no se logre la excelencia y diversidad, no se habrá logrado dar un uso pleno a la televisión."⁷⁹

Las características tan heterogéneas de la televisión pública en distintos países hacen difícil pensar en un decálogo de normas que justifique la creación de este tipo de instituciones. Roger G. Noll considera, que en Estados Unidos, la televisión pública se estableció porque algunos grupos de televidentes no estaban conformes con la oferta

⁷⁸ . Véase R.G. Noll, *op. cit.*, p. 209.

⁷⁹ . "Public Television: A Program for Action" en The Report and Recommendations of the Carnegie Commission on Educational Television, Washington, Bantman Books, 1967, p. 14.

audiovisual de ese país. Noll menciona que la televisión pública puede tener aportaciones para la vida cultural, al aumentar la demanda de bienes y servicios culturales en el largo plazo; influir en el desarrollo tecnológico al introducir técnicas experimentales;⁸⁰ y enriquecer la vida pública por la diversidad de los programas que transmite.⁸¹ Sin embargo, descarta que con su creación se puedan alcanzar otros objetivos relacionados con el bienestar social.

3.2 La Televisión Pública en México

El gobierno mexicano ha sido el promotor más importante de la televisión educativa. El interés gubernamental por los medios de difusión se manifestó por primera vez con el establecimiento del Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional. Unos años más tarde, la Secretaría de Educación Pública comenzó la producción de los programas escolares de alfabetización conocidos como tele-primaria y tele-secundaria.⁸² Esta labor educativa se complementó con la fundación de Televisión de la República Mexicana

⁸⁰ . La televisión pública de los Estados Unidos fue la primera en poner en práctica el sistema estereofónico. Véase R.G. Noll., *op.cit.*, p.213.

⁸¹ . La televisión comercial busca maximizar sus audiencias, por lo cual es muy probable que sus puntos de vista sobre los asuntos públicos se encuentre al centro del espectro político. La televisión pública, menos preocupada por las grandes audiencias, puede dar una mayor atención a otros puntos de vista. La creencia en un mayor número de puntos de vista en los medios de comunicación proviene de la fe compartida generalmente en el proceso democrático. La disponibilidad de información de distintas fuentes, presumiblemente permite a los ciudadanos discriminar entre los distintos tipos de políticas gubernamentales y los candidatos políticos, permitiendo que el proceso democrático genere una política social adecuada. *Ibid.*, p.214.

⁸² . La tele-secundaria es uno de los programas educativos más importantes del gobierno. Investigaciones recientes han demostrado que los costos por estudiante son ligeramente más bajos que en el sistema de enseñanza directo, con un rendimiento escolar semejante. Durante el período 1981-1982, la tele-secundaria absorbió 3.7% de la matrícula nacional de estudiantes --149,000 alumnos-- en siete estados de la república y en el Distrito Federal. La matrícula se elevó 100% entre los años 1970-1981, lo cual significó un aumento sólo superado por la secundaria técnica. El proyecto inicial de la Tele-secundaria asumió nuevas modalidades a partir de 1981. Véase Alberto Rojas Zamorano, *Televisión y Educación*, en las *Redes de Televisa*, México, Claves Latinoamericanas, 1991, p. 132.

(TRM),⁸³ la cual utilizó repetidoras locales para llevar los programas de alfabetización a zonas rurales.

El gobierno mexicano también intentó competir con la televisión comercial en la década de los años setenta, cuando rescató de la quiebra a la empresa concesionaria de Canal 13; estableció el Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión) en la década de los años ochenta; participó en la televisión comercial durante 21 años, pero en 1993, y como parte de la política de privatización de empresas estatales, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo la desincorporación de los canales 7 y 13 de la televisión.

En la mayor parte de estos casos --con excepción de algunas televisoras universitarias-- el gobierno ha proporcionado los recursos necesarios para establecer y mantener las emisoras; sin embargo, la creación de cada una de las televisoras públicas se ha dado en circunstancias distintas. Par los propósitos de esta tesis únicamente me ocuparé del estudio del Canal 11, porque fue el primer canal educativo en México, y de Imevisión, porque su proceso de desincorporación se encuentra relacionado con la Creación del 22. Las Televisoras Universitarias, la Tele-secundaria y la Tele-primaria, merecen un estudio aparte que se encuentra fuera de los propósitos de esta tesis.

⁸³ . Por su parte la Televisión de la República Mexicana (TRM) inició en 1982 la transmisión de una serie de programas de información y capacitación agropecuarias y otra para la capacitación de oficios. TRM dependía de la Secretaría de Gobernación; sus objetivos eran: a) la educación popular, b) la capacitación para la producción y la comercialización; c) la orientación sobre salud y demografía; y d) la información y entretenimiento. TRM también participó en la difusión de campañas sanitarias en las áreas de educación para la salud y planeación familiar; así como de actualización médica. El gobierno de Miguel de la Madrid disminuyó su apoyo a TRM, suspendiendo prácticamente la producción de las series de capacitación. Ibid. p.

3.2.1. Canal 11

En diciembre de 1958, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asignó al Instituto Politécnico Nacional la frecuencia de Canal 11 con el propósito de realizar labores de divulgación universitaria. Desde su fundación, Canal 11 se encontró en desventaja respecto a las emisoras de la televisión privada porque su presupuesto era bastante reducido, pero también por problemas de transmisión que disminuyeron el alcance de la emisora.

El 2 de agosto de 1969, el gobierno publicó en el Diario Oficial el decreto que establecía las funciones más importantes de la emisora. En primer lugar, Canal 11 quedó vinculado directamente con el gobierno y su política educativa, puesto que desde esa fecha estaría al servicio de la Secretaría de Educación Pública. En segundo lugar, el decreto estableció que debería transmitir programas educativos, culturales y de orientación social.⁸⁴

Durante varios años, Canal 11 continuó con la transmisión de programas educativos, aunque también incorporó a su acervo algunas series culturales. Básicamente, “operó sin publicidad en su programación y llegó a tener, en ocasiones, un cierto matiz experimental, en cuanto al tipo de programas o temáticas a tratar.”⁸⁵ En 1978, la emisora adquirió las primeras series extranjeras, mediante intercambios de programación con ocho

⁸⁴. Véase Diario Oficial, sábado 2 de agosto de 1969, p. 9.

⁸⁵. Carola García Calderón, “El Estado y la televisión: volver a empezar” en ¿Televisión Pública en México? Florence Toussaint Alcaraz Coord., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993, p. 141.

países. Tres años después, Canal 11 reestructuró sus transmisiones; amplió su horario y la programación reincorporó musicales, deportes, arte, entrevistas y se creó un área de noticias.

Alejandra Lajous, su actual Directora General, inició una reestructuración de la institución en 1991; su mayor preocupación consistió en elevar la participación de la audiencia mediante la transmisión de programas de calidad. Lajous estableció metas más vinculadas con las características de una televisora pública⁸⁶: “elevar la calidad de las transmisiones; diseñar un perfil de contenidos y encontrar un mecanismo para aumentar los recursos económicos del canal.”⁸⁷

Lajous aprovechó el sistema de patrocinio por programa para obtener ingresos adicionales a los asignados presupuestalmente. En junio de 1991, Gilberto Borja, Roberto Hernández y Adolfo Patrón constituyeron el fideicomiso de apoyo a Canal 11 con el propósito de obtener financiamiento de la iniciativa privada. La emisora recaudó N\$7,937,750.00 por concepto de patrocinios en 1991, los cuales se destinaron en su mayor parte a la compra de programación. Los ingresos provenientes del Fideicomiso aumentaron a N\$11,880,737 en 1992 y a N\$17,452,060, en 1993. En términos presupuestales, el financiamiento por patrocinios representó el 22% de los ingresos totales en 1991, el 35% en 1992 y el 43% en 1993.

⁸⁶. La Comisión Carnegie habla de dos metas de la programación de una emisora pública: una es proporcionar alternativas audiovisuales para los grupos que no se encuentran satisfechos con la oferta audiovisual y la otra consiste en ofrecer programas de alta calidad. Carnegie Commission, *op. cit.*, p.16.

⁸⁷. Canal 11, *Informe de Actividades 1991-1992*, México, Editorial Ocelote, 1993, p. 6.

3.2.2. La televisión estatal con fines comerciales

Canal 11 se estableció con el propósito de realizar una labor de divulgación en los ámbitos de la educación y la cultura. En ningún momento su objetivo fue competir con la televisión comercial, sino ofrecer una programación en aquellas áreas en que Televisa no tenía interés. La política del gobierno hacia los medios de comunicación cambió en el sexenio del Presidente Luis Echeverría. Las reformas propuestas por su programa de gobierno requerían de la cooperación de los medios de difusión, sobre todo para lograr el cambio propuesto en la educación y en la política económica.⁸⁸ Para lograr lo anterior, el gobierno tenía dos alternativas: la primera, aprovechar el 12.5% del tiempo en pantalla a que tenía derecho según la Ley Federal de Radio y Televisión. La segunda, nacionalizar la industria de la radio y la televisión. “La actitud oficial”, dice Lozoya, “fue más reformista que revolucionaria. No conservó el *statu quo* pero tampoco se decidió a nacionalizar la industria. El punto intermedio fue la reglamentación del 12.5% y la compra de Canal 13.”⁸⁹

El gobierno adquirió la totalidad las acciones de Canal 13 el 15 de marzo de 1972. Los objetivos de esa televisora serían “dirigirse al creciente porcentaje de televidentes inconformes con la televisión comercial”, pero también “atraer a las audiencias masivas con una programación similar a la de Televisa para, una vez obtenida su atención, mejorar

⁸⁸. Luis Echeverría propuso como parte de su programa de gobierno una renovación y revitalización de la vida nacional. El sistema electoral, la administración pública, las políticas fiscal y educativa, todo sería objeto de reformas. Véase J.A. Lozoya, *op. cit.*, p. 402

⁸⁹. *Ibid.*, p. 406.

su contenido.”⁹⁰ Esta estructura mixta únicamente contribuyó a crear una mayor confusión en los objetivos de la televisora.⁹¹

Durante sus primeros años de transmisiones, “Canal 13 también presentó deficiencias en cuanto a la calidad de sus programas; se vio afectado por las pugnas de intereses, evidentes en las políticas gubernamentales; así como por conflictos internos entre las áreas de programación y producción.”⁹²

Los recursos gubernamentales alcanzaron a cubrir todos los gastos de la institución hasta el momento en que decidió aumentar el tamaño de sus instalaciones. La etapa en la cual se registraron los mayores problemas financieros fue durante el sexenio de José López Portillo. Cuando Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República en 1982, la crisis económica heredada del sexenio anterior hizo indispensable un control más estricto de las finanzas públicas. Para Canal 13 “terminó la etapa de subsidios y se dio paso a una nueva era de autosuficiencia financiera. Se pensó en un consorcio con infraestructura, pero que fuera capaz de competir por el mercado publicitario.”⁹³

⁹⁰. *Ibid.*, p. 413.

⁹¹. En México, la existencia de una pantalla casera dependiente del Estado no surgió provista de una definición clara de sus objetivos y del papel que debía desempeñar. Por ello nunca se estableció si se trataba de una auténtica televisión pública o simplemente de un canal de difusión del Estado. Tampoco se precisó, y por tanto nunca apareció legislación al respecto, cuáles debían ser las fuentes de financiamiento del medio aludido. Las consecuencias de dicha vaguedad han sido severas para el desarrollo del medio televisivo estatal. Inseguras siempre del apoyo presupuestario, las políticas financieras se han construido sobre la marcha, en la práctica, con múltiples ensayos y errores. Véase Florence Toussaint Alcaraz, “Políticas financieras de la televisión estatal. El caso de Imevisión” en *¿Televisión Pública en México?*, Florence Toussaint Alcaraz Coord., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 121.

⁹². J. A. Lozoya, *op. cit.*, p. 416.

⁹³. F. Toussaint, *op. cit.*, p. 125.

El 23 de marzo de 1983 se creó, por decreto presidencial, el Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión), organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, en el cual quedaron integradas la Corporación Mexicana de Radio y Televisión S.A. de C.V., concesionaria de Canal 13, y la cadena de 99 estaciones que formaban parte de Televisión de la República Mexicana (TRM).

Para Francisco J. Martínez Medellín “la creación de Imevisión respondió al interés de reorganizar, reestructurar y orientar la televisión del Estado.”⁹⁴ Sin embargo, la política gubernamental señalaba que el subsidio gubernamental debería descender hasta su desaparición. Imevisión pretendió imitar las fórmulas de Televisa en el diseño de imagen y en el manejo de las finanzas. Con tres canales, el 13, el 7 y el 22 , se pensó que sería más fácil diferenciar al público, ampliar la cobertura y darle a los anunciantes la posibilidad de reconsiderar sus inserciones.⁹⁵

Canal 13 adoptó como frase publicitaria “la excelencia”, dirigiéndose hacia un público exigente, con altos ingresos y escolaridad superior al promedio. Canal 7, “cuya imagen se presentó como lo cotidiano” se orientó hacia un público masivo, de ingresos menores, para aprovechar la red de repetidoras que heredó de la Televisión Cultural de México y que se ubicaban, principalmente, en zonas rurales. Canal 22, en la banda UHF, se concentró en la transmisión de películas para un público más selecto. En 1984 se

⁹⁴. F. J. Martínez, op. cit., p. 81.

⁹⁵. A diferencia de otras emisoras se creó invocando el derecho que tiene el poder ejecutivo, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, para que el Estado explote los recursos propios de la Nación, en este caso el espacio aéreo. Canal 7 obtendría el financiamiento necesario para su funcionamiento por medio de la comercialización de sus programas.

vendieron 3000 millones de pesos por concepto de tiempo; en 1985, 6,500 millones y en 1986 se estimaba que los ingresos llegarían a 10,000 millones. “Pablo Marentes, Director de Imevisión, declaró a Excélsior en 1988 que la institución era autosuficiente y rentable, dado que se habían obtenido 60,000 millones de pesos por concepto de comercialización.”⁹⁶

Sin embargo, cuando José Antonio Álvarez Lima asumió la Dirección de Imevisión, la empresa enfrentaba problemas financieros severos. La administración anterior había vendido los espacios publicitarios por adelantado, pero se había gastado éstos ingresos durante el último año del sexenio de Miguel de La Madrid. En una entrevista con el semanario *Proceso*, José Antonio Álvarez Lima dijo que “había recibido a Imevisión con 8000 pesos en caja, pero la institución tenía un adeudo de 162,000 millones que se encontraban comprometidos...se trataba de tiempo que ya había sido vendido, pero cuyos ingresos habían sido cobrados y gastados, por la administración anterior.”⁹⁷

Habiendo sido infructuosos los esfuerzos por reestructurar la televisión estatal, el gobierno decidió desincorporar la mayor parte de las frecuencias de la televisión pública. Como parte de su política económica, el gobierno del Presidente Salinas decidió vender, fusionar, liquidar o transferir a todas aquellas empresas públicas que no fueran estratégicas o prioritarias.⁹⁸

⁹⁶ . F. Toussaint, *op. cit.*, p. 126.

⁹⁷ . Elías Chavez, “De la Crisis de Imevisión...” *Proceso*, 1990, núm. 693, p.49.

⁹⁸ . Las áreas estratégicas se refieren a los sectores en los que el Estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa la soberanía de la nación. Estas áreas están relacionadas con los recursos no renovables, con servicios públicos o con la

3.3. La política de privatización

El programa de gobierno salinista propuso la Reforma del Estado y la modernización de la economía. La Reforma del Estado trató de recuperar el contenido social de la Constitución de 1917, para lo cual era necesario que los órganos del Estado mexicano modificaran su comportamiento, precisaran sus funciones y definieran sus prioridades.⁹⁹ Dice Salinas “La Reforma del Estado significaba volver al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del Estado menos social y más propietario y dar principio al Estado social por responsabilidad compartida, con un firme compromiso de justicia y democracia.”¹⁰⁰

El gobierno desincorporó sobre todo aquellas empresas que venían operando con problemas financieros. También se vendieron empresas que podían ser rentables, pero que requerían de inversiones considerables como Teléfonos de México, Cananea y aquellas que formaban parte de la industria siderúrgica. El gobierno liquidó hoteles y empresas de servicios que se habían adquirido sin responder a objetivos claros de la política económica. Sin embargo, el presidente aclaró que las empresas estratégicas --todas aquellas que tienen

infraestructura de otras actividades económicas. Las áreas estratégicas se encuentran definidas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución y son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Por su parte, las áreas prioritarias son aquellas que otorgan un amplio beneficio social, por lo cual requieren atención especial, como son los servicios de salud, vivienda, educación, así como las actividades de regulación y abasto de productos básicos. Dado que éstas áreas no están delimitadas constitucionalmente, la actividad prioritaria dependerá de las necesidades del país en un momento determinado, constituyéndose así como un concepto dinámico sujeto a modificaciones. Véase Jaques Rogozinski, La privatización de empresas paraestatales: una visión de la modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, p. 38.

⁹⁹. Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, Nexos, 1990, núm. 148, p. 27.

¹⁰⁰. Ibid., p. 28.

a su cargo un recurso intransferible de la nación-- crecerían y se fortalecería su capacidad productiva y comercializadora.

3.3.1. La desincorporación de Imevisión

La industria de la televisión no forma parte de la lista de empresas estratégicas que establece el artículo 28 de la Constitución Mexicana. El gobierno tampoco las consideraba prioritarias a pesar del impacto que podía tener la televisión en la educación y en la formación de los individuos. Además, Imevisión se había caracterizado por los malos manejos y la incapacidad de sus directivos para definir sus objetivos. Su existencia tampoco estaba justificada porque hubiera obstáculos insuperables que hicieran imposible la entrada de los empresarios privados en este sector. En resumen, Imevisión no cumplía con los requisitos constitucionales ni económicos para permanecer como empresa de participación estatal mayoritaria.

El viernes 7 de diciembre de 1990 se publicó en el diario oficial el acuerdo que declaraba susceptibles de explotarse comercialmente canales de televisión en diversas poblaciones del país. Como resultado de los acuerdos, se crearon 9 empresas de participación estatal mayoritaria que habrían de participar en la convocatoria para la asignación de frecuencias.

El 29 de enero de 1991 la Secretaría de Comunicaciones publicó los acuerdos correspondientes para la asignación de los canales de televisión. En todos los casos, las

frecuencias se asignaron a las empresas de participación estatal mayoritaria que había creado la Secretaría de Hacienda. Esta estrategia tuvo dos propósitos: primero, agrupar las estaciones de televisión de la red nacional 7 por zonas geográficas, y segundo, crear empresas que pudieran explotar comercialmente las frecuencias.¹⁰¹ En este proceso quedaron fuera de toda posibilidad de adquirir una frecuencia las instituciones de educación superior y empresarios pequeños, como lo manifestó la Asociación de Mexicana de Ciencias de la Comunicación en un desplegado que se publicó en la revista *Proceso*.¹⁰²

La Convocatoria para la adquisición de los títulos propiedad del Gobierno Federal, representativos del capital social del “paquete de medios”¹⁰³ se publicó el 4 de marzo de 1993. En las consideraciones de la convocatoria se establecieron los fundamentos de la desincorporación de estas empresas estatales: “retirar la participación accionaria del Estado en áreas no prioritarias para el ejercicio de su rectoría económica; promover la participación del sector privado en los medios de comunicación masiva, y propiciar la competencia en la industria de la comunicación, evitando las prácticas monopólicas.”¹⁰⁴

¹⁰¹ . Véase los Acuerdos correspondientes en el Diario Oficial.

¹⁰² . Asociación Mexicana de Investigadores en Ciencias de la Comunicación (AMIC) “A los interesados en un cambio de Fondo en la Televisión Mexicana”, México, *Proceso*, 1990, núm. , p. 63.

¹⁰³ . El llamado “paquete de medios” quedó integrado por las siguientes entidades: periódico El Nacional S.A. de C.V.; empresas que conforman las Redes Nacionales de Televisión 7 y 13; Compañía Operadora de Teatros S.A., Estudios América S.A. e Impulsora de Televisión de Chihuahua S.A. Véase, “Convocatoria para la adquisición del paquete de medios” Diario Oficial, Jueves 4 de marzo de 1993, p. 2.

¹⁰⁴ . *Ibid.*

| Desincorporación de la red nacional 7 Empresas de participación estatal mayoritaria que obtuvieron las concesiones Acuerdos de la SCT del 28 de enero de 1991 | | |
|--|------------------------------------|--|
| Empresa Concesionaria | Número de estaciones concesionadas | Ubicación de las estaciones de televisión concesionadas |
| Televisión del Norte, S.A. de C.V. | 14 | 4 canales de televisión en Coahuila; 4 en Chihuahua; 3 en Durango; 2 en San Luis Potosí y 1 en Zacatecas. |
| Corporación Televisiva de la Frontera Norte, S.A. de C.V. | 5 | 4 estaciones en Tampico y 1 en Nuevo León. |
| Corporación Televisiva del Noroeste, S.A. de C.V. | 22 | 4 estaciones en Baja California; 9 en Baja California Sur; 5 en Sonora; 3 en Sinaloa y 1 en Nayarit. |
| Televisión Metropolitana S.A. de C.V. | 1 | Distrito Federal y zonas aledañas. |
| Televisión del Centro S.A. de C.V. | 5 | 1 canal de televisión en cada uno de los siguientes Estados: Hidalgo, el Estado de México, Cuernavaca y Querétaro, así como el canal 7 del Distrito Federal. |
| Televisión de Occidente S.A. de C.V. | 10 | 3 emisoras de televisión en Jalisco; 2 en Aguascalientes; 2 en Michoacán, 2 en Colima y 1 en Guanajuato. |
| Televisora de la Península S.A. de C.V. | 6 | 2 estaciones de Televisión en cada uno de los siguientes Estados: Campeche, Quintana Roo y Yucatán. |
| Televisión Olmeca S.A. de C.V. | 3 | 2 estaciones de televisión en Veracruz y 1 en Tabasco |
| Televisora Mexicana del Sur S.A. de C.V. | 10 | 4 canales de televisión en Chiapas; 4 en Oaxaca y 2 en Guerrero |

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en el Diario Oficial del 28 de enero de 1991

Respecto a las características de la desincorporación, se pueden hacer algunas observaciones. Primero, el gobierno aprovechó el atractivo de las redes de televisión 7 y 13 para vender otras empresas de participación estatal por las que probablemente no

hubiera obtenido ingresos tan altos si las hubiera ofrecido por separado. Las autoridades diseñaron una estrategia de “venta en paquete”¹⁰⁵ para obtener mayores ingresos por las otras frecuencias de televisión, los estudios cinematográficos y salas de cine. Las frecuencias que se estaban licitando tenían un valor diferente dependiendo de su ubicación, el tamaño de su auditorio, la región geográfica a la que pertenecían y las posibilidades de expansión a futuro. Televisión Olmeca, que incluía dos estaciones en Veracruz y una en Tabasco, no podía tener el mismo valor que Televisora del Centro, por el simple hecho de que esta empresa era concesionaria del Canal 7 del Distrito Federal, cuya cobertura incluía la Ciudad con mayor audiencia de toda la República.

Las bases para la licitación se publicaron el 24 de Mayo de 1993; la recepción de ofertas se hizo el 16 de julio. De los seis grupos que calificaron originalmente, sólo cuatro continuaron con el proceso de licitación: Radio Televisora del Centro, Proyecto Cosmovisión, Corporación MEDCOM y GEO Multimedia. La empresa Radio Televisora del Centro, propiedad de Ricardo Salinas Pliego, ofreció la mejor postura: N\$2,000,050,000. Corporación MEDCOM, en la cual estaban Clemente de la Cerna y Joaquín Vargas, empresarios bastante reconocidos por su trayectoria en radio y televisión, se quedó bastante atrás pues ofreció N\$1,407,800,000. La oferta de Proyecto

¹⁰⁵ . La estrategia de “venta en paquete” o *bundling* se emplea para vender dos o más productos como parte de una misma oferta. Este tipo de estrategia hace sentido cuando el cliente tiene demandas heterogéneas por los mismos tipos de bienes.

Cosmovisión fue de N\$1,534,500,000; mientras que la de GEO Multimedia ascendió a N\$ 1,292,000,000.¹⁰⁶

3.4. La Creación de Canal 22

La venta de Imevisión ocasionó protestas desde que se hizo el anuncio de la desincorporación de los canales 7 y 13. La Asociación Mexicana de Investigadores en Ciencias de la Comunicación (AMIC) manifestó su preocupación por la manera en que se efectuó el proceso, porque durante cuatro décadas las concesiones se habían otorgado por cuestiones de carácter político y económico.”¹⁰⁷

Los medios de comunicación masiva no eran considerados por el gobierno salinista como áreas prioritarias; sin embargo un amplio sector de la comunidad cultural mexicana no compartía esta opinión. El 25 de enero de 1991, ochocientos intelectuales enviaron una carta abierta al Presidente Salinas, en la cual le pedían que la frecuencia de Canal 22 no fuera desincorporada. De acuerdo con el texto de la carta, “la desincorporación de canales y frecuencias...reforzaría el campo de la competencia privada, pero debilitaría el de la televisión de interés público.”¹⁰⁸ Por tal motivo, la comunidad cultural hizo tres propuestas al Presidente Salinas. Primero, que la frecuencia de Canal 22 no fuera vendida a la iniciativa privada y que tuviera una cobertura nacional. Segundo, que el propio

¹⁰⁶. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desincorporación de entidades paraestatales: información básica de los procesos del 1 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 278.

¹⁰⁷. Asociación Mexicana de Investigadores en Ciencias de la Comunicación (AMIC) “A los interesados en un cambio de Fondo en la Televisión Mexicana”, México, Proceso, 1990, núm. , p. 63.

¹⁰⁸. “Carta Abierta de la Comunidad Cultural de México al Presidente Carlos Salinas de Gortari”, La Jornada, 26 de Enero de 1991, pp. 22-23.

Estado asumiera los costos financieros y operativos del Canal. Y tercero, que se integrara un Consejo de Planeación representativo de la sociedad civil para diseñar el nuevo proyecto de programación

El 1 de febrero de 1991, el presidente Salinas anunció que Canal 22 no se vendería y que se convertiría en una televisora cultural. El presidente aceptó prácticamente todas las sugerencias de la carta abierta de la comunidad cultural, incluso la del consejo de planeación, que se encargaría de elaborar el proyecto de programación. No fue posible que Imevisión asumiera los costos operativos y financieros porque estaba a punto de iniciarse su proceso de liquidación; ni tampoco, porque ya se había asignado la concesión de la frecuencia de Canal 22 a una empresa de participación estatal mayoritaria, Televisión Metropolitana S.A. de C.V.

3.4.1. El mercado de la televisión cultural

La creación de Televisión Metropolitana se encontraba fuera del proyecto económico porque no formaba parte de las empresas estratégicas. La carta de los ochocientos intelectuales dejó en claro que, debido a las características eminentemente comerciales que habrían de tener los Canales 7 y 13 al venderse, la televisión pública recuperaría su carácter prioritario.

Estas circunstancias son muy similares a lo que ocurrió en los Estados Unidos en la década de los años setenta. Noll dice que las cadenas comerciales de los Estados Unidos

ofrecieron una programación para las audiencias masivas y se olvidaron de las demandas de las audiencias con gustos más específicos. De acuerdo con ese autor: “las cadenas de televisión prefirieron las audiencias masivas en la medida en que el número de televidentes era superior al que podían obtener con programas especializados.”¹⁰⁹

El autor utiliza el siguiente ejemplo: Suponga que el auditorio está constituido únicamente por 450 espectadores, de los cuales 101 individuos prefieren programas especializados de tipo A (grupo I); 100 individuos tienen un mayor gusto por los programas de tipo B (grupo II); 99 ven los programas tipo C y constituyen el grupo III; finalmente, el grupo IV está integrado por todas aquellas personas que únicamente ven programas masivos. Si únicamente se ofrecen series masivas, 60 individuos de cada uno de los grupos, A, B y C, que prefieren una oferta audiovisual más sofisticada, verían ese tipo de programas. Si se ofrecen programas de tipo A, los que forman el grupo I, descartan la programación masiva. Lo mismo ocurre con los grupos II y III si se ofrecen programas tipo B y C, según sea el caso.

Si existiera únicamente una cadena de televisión, ésta sólo transmitiría programas de tipo masivo porque, de esta manera su teleauditorio sería de 330 telespectadores; es decir, estaría capturando el 94% de la audiencia total. Si una segunda cadena de televisión entrara en esta industria,¹¹⁰ y decidiera transmitir programas especializados, en el mejor de los casos tendría una audiencia de 101 telespectadores; sin embargo, si decidiera

¹⁰⁹. R.G. Noll., *op. cit.*, p. 50.

¹¹⁰. Se asumen condiciones de competencia perfecta.

transmitir programas para audiencias masivas, duplicando la oferta de la primera red, su teleauditorio potencial sería mucho mayor pues podría alcanzar los 165 espectadores.¹¹¹

| Un modelo para la distribución de los gustos de los telespectadores | | | | |
|---|---------|----------|-----------|----------|
| Preferencias en cuanto a la programación de cada uno de los grupos Número de televidentes por grupo que se encuentran viendo un programa en un tiempo en particular | | | | |
| Tipo de Programa | Grupo I | Grupo II | Grupo III | Grupo IV |
| Especializado, A | 101 | 0 | 0 | 0 |
| Especializado, B | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Especializado, C | 0 | 0 | 99 | 0 |
| Audiencia Masiva, Programa tipo M | 60* | 60* | 60* | 150 |

* Número de televidentes por grupo que verían los programas masivos si no se ofrecieran los programas especializados. Si una de las cadenas transmite el programa que es del interés de un grupo que ve series especializadas, los autores asumen que estos televidentes no verán series masivas.

Fuente: Roger G. Noll, *op. cit.*, p. 50.

Si una tercera red de televisión decidiera entrar en la industria, también transmitiría programas masivos. Su audiencia potencial podría alcanzar unos 110 espectadores; cantidad superior al teleauditorio que tendría transmitiendo programas especializados de tipo A. Al entrar una cuarta cadena de televisión, bajo el supuesto de que hay frecuencias disponibles en el espectro radioeléctrico, ésta transmitiría programas especializados de tipo A, porque su auditorio sería mayor que transmitiendo otro tipo de programas. En cuanto a las otras cadenas de televisión, una de ellas transmitiría programas especializados del tipo B, y las otras dos transmitirían programas de consumo masivo.

¹¹¹. Al haber dos redes de televisión transmitiendo programas masivos, y asumiendo condiciones de competencia perfecta, el teleauditorio de 330 individuos se divide entre las dos redes.

Este ejemplo puede resultar bastante útil si se piensa en el porcentaje de televidentes que veían los programas de Televisa en 1990. La suma del teleauditorio de todos los canales de televisión en el Distrito Federal era de unos 9,625,000 individuos, de los cuales el 95% sintonizaban los programas de la televisión privada. Esto quiere decir que si en ese momento hubiera entrado otra cadena de televisión comercial, también se habría dedicado a la transmisión de programas para las grandes audiencias. Al ofrecer una programación similar, y en condiciones de competencia perfecta, la segunda red podría aspirar a obtener un teleauditorio de hasta 4,812,000 telespectadores. En esas circunstancias, una segunda empresa de televisión privada preferiría transmitir programas para un público masivo en lugar de ocuparse de audiencias con gustos más específicos.¹¹²

3.4.2. Oposición al Proyecto

De acuerdo con el discurso del Presidente Salinas, televisión metropolitana, se creó en respuesta a una demanda de la comunidad cultural de México. El análisis de prensa que llevé a cabo demuestra que antes de que los 800 intelectuales enviaran su carta al Presidente de la República, únicamente la Asociación Mexicana de Investigadores en Ciencias de la Comunicación (AMIC) manifestó su desacuerdo con el proceso de desincorporación. Sin embargo, después de que el presidente Salinas decidió que Canal 22 no fuera desincorporado varios académicos, críticos de cine y periodistas se

¹¹². Televisión Azteca transmite, desde su privatización, programas comerciales que han disminuido la audiencia que tenía Televisa. No obstante, su oferta audiovisual no es distinta de la de su competidor: telenovelas, deportes, noticiarios y más recientemente programas de nota roja.

manifestaron a favor del proyecto. Raúl Trejo, por ejemplo, estuvo de acuerdo con la creación de un Consejo de Planeación; Fátima Fernández propuso que el proyecto tuviera una cobertura nacional; Francisco Huerta, pidió una mayor participación de la ciudadanía;¹¹³ Emilio García Riera, recomendó un cambio en el estilo de comunicación verbal; y Cristina Pacheco consideró que “la respuesta del Presidente de la República...era muy favorable..., que debería ser la mayoría del pueblo mexicano --la que ya no puede comprar libros ni revistas, muchas veces ni siquiera continuar con su educación-- la que debería ser beneficiada con las transmisiones de este canal cultural.”¹¹⁴

No todos los representantes de la comunidad cultural, y en especial de los medios de comunicación, reaccionaron tan favorablemente. René Avilés Fabila pensó en que la decisión de presidencial estaba más bien relacionada con la búsqueda de legitimidad de Carlos Salinas entre los intelectuales; Raúl Navarro cuestionó el interés de la sociedad en Canal 22; así como la venta de Imevisión y la forma en que se integró el Consejo de Planeación porque había dejado fuera a varias organizaciones, entre ellas la AMIC; y Florence Toussaint habló de la falta de alternativas en la televisión por el dominio de la publicidad.

¹¹³. Véase Angélica Albelleyra, Canal 22 deberá ser nacional, propiciar el debate y gozar de autonomía financiera; necesario resolver cuestiones técnicas y de contenido opina Fátima Fernández Christlieb” La Jornada, 3 de febrero de 1991, p. 33.

¹¹⁴. Véase Angélica Albelleyra, “Canal 22 debe contener pluralismo ideológico, ciencia y minorías; necesario cambiar el estilo de comunicación, García Riera; Ser independiente del Gobierno, esencial, Verónica Ortiz, La Jornada, 4 de febrero de 1991, p. 38.

Las críticas más severas a Canal 22 comenzaron cuando el presidente nombró a José María Pérez Gay Director General de Televisión Metropolitana. Inmediatamente, la revista *Vuelta* vinculó a Televisión Metropolitana con el grupo de intelectuales: “...como preveíamos, el Canal 22 se ha entregado a una persona ligada a Nexos. Por lo visto, el proceso de secuestro de los centros públicos de cultura continúa y se acelera. En nuestro próximo número comentaremos esta grave decisión gubernamental.”¹¹⁵ De todas las críticas al proyecto sin duda la de mayores consecuencias fue la de Octavio Paz porque nuevamente vinculaba a Canal 22 y a su Director General con el grupo nexos: “La creación de un Canal de Televisión dedicado únicamente a la cultura --término elástico y dotado de varios y divergentes significados-- fue una decisión, por lo menos discutible... A la decisión de crear un canal cultural, el 22, siguió hace varias semanas el nombramiento del señor Pérez Gay como director del nuevo organismo. En el campo de la literatura el señor Pérez Gay se ha dado a conocer..como una novela y un libro de ensayos, ambos muy estimables. En cambio no tiene antecedentes en la televisión. Aparte de esa grave “falla de origen”, el señor Pérez Gay es miembro prominente del grupo Nexos.”¹¹⁶

Al artículo de Octavio Paz, siguieron un buen número de comentarios adversos de columnistas como Miguel Ángel Granados Chapa, Carlos Ramírez, Jorge Meléndez y Víctor Roura, por citar sólo algunos de los más importantes. Todos estos periodistas hicieron críticas bastante duras al proyecto que se concentraron, más que en la propuesta

¹¹⁵ . “El canal azolvado”, *Vuelta*, 1992, núm. 185, p.11.

¹¹⁶ . Octavio Paz, “Canal o Zanja”, *Vuelta*, 1992, núm. 186, p. 11.

audiovisual de la emisora, en la vinculación del Director General de Televisión Metropolitana con el grupo Nexos.

3.4.3. Las ventajas de Canal 22

La creación de Canal 22 estuvo determinada por varios factores, que van desde los fracasos de la televisión gubernamental, hasta la necesidad de ofrecer programas culturales y educativos. Las características del mercado de la televisión comercial, confirman la preocupación de la comunidad cultural mexicana, porque sólo apoyando el desarrollo de la televisión pública se podría tener acceso a una oferta audiovisual diferente. La creación de una segunda empresa de televisión privada no era garantía de que el contenido de los programas habría de mejorar, sobre todo si se toma en cuenta que las televisoras comerciales obtienen una mayor participación de la audiencia con programas dirigidos a un público masivo.

El establecimiento de una televisora pública con las características de Canal 22 recuperaría el interés por las audiencias de televisión mas pequeñas y con una preferencia por los programas especializados. En ese sentido se puede decir que la comunidad cultural pensó más en una televisión pública de carácter complementario como la que se ha hecho popular en los Estados Unidos, que en un monopolio público como la BBC.

En el proceso de creación de Canal 22 participaron distintos grupos de la comunidad cultural. Por un lado, se encuentran los miembros del grupo Vuelta, que

manifestaron abiertamente su desacuerdo con el proyecto. Por el otro, Nexos cuyo presidente del Consejo Editorial fue el responsable de la publicación de la carta al presidente Salinas. A pesar de las declaraciones de académicos y escritores, la evidencia que encontré en artículos de periódicos y revistas no es suficiente como para afirmar que Canal 22 se creó por la relación que existía entre los miembros de uno de tantos grupos que pidieron su creación, el grupo Nexos, y el presidente de la República.

CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El canal 22 que hoy instalamos quiere ser una pieza más en el mapa de la realidad mexicana actual, en él tendrán un lugar preponderante las ambiciones y las esperanzas del México de hoy: la democracia y la libertad puestas sobre el vasto territorio de la imaginación, esa tierra fértil donde crecen los sueños de un país, y que son la riqueza de sus expresiones culturales. Hoy emprendemos este viaje que, como el de los viajeros antiguos, queremos lleno de riesgos y sortilegios, de descubrimientos y sueños realizados.

José María Pérez Gay

La creación de Canal 22 se caracterizó porque se llevó a cabo en dos etapas. En la primera, se integró un Consejo de Planeación que se encargó de formular tanto los objetivos de la emisora como las acciones jurídicas, administrativas y programáticas que debían llevarse a cabo para que Televisión Metropolitana se convirtiera en una televisora pública. En la segunda etapa, José María Pérez Gay, Director General de Canal 22, realizó las acciones necesarias para constituir a Televisión Metropolitana como una empresa pública de participación estatal mayoritaria y cumplir con los objetivos formulados por el Consejo de Planeación.

El propósito de este capítulo consiste en analizar hasta que punto la elaboración del proyecto, “Consideraciones en torno a Canal 22”, así como la ejecución del mismo, que estuvo a cargo del equipo de trabajo que dirigió José María Pérez Gay, cumplieron con el objetivo de establecer una televisora pública. En la primera parte estudio las propuestas del Consejo de Planeación sobre los objetivos de Televisión Metropolitana. En

la segunda, analizo la interpretación de los objetivos que hizo el equipo de trabajo que dirigió José María Pérez Gay, así como las acciones que se ejecutaron para lograr que Televisión Metropolitana cumpliera con los principios de no rivalidad y no exclusividad que establece la teoría de los bienes públicos.

Consideré importante, tomar como punto de partida los objetivos de Canal 22 porque, como dice Herbert Simon “el comportamiento, y especialmente el comportamiento de individuos dentro de organizaciones administrativas, es intencionado; es decir, está orientado hacia metas u objetivos...la finalidad proporciona un primer criterio para determinar cuáles son las cosas que hay que hacer.”¹¹⁷ También decidí continuar con el estudio de la creación de Canal 22 porque “el proceso decisorio...no acaba cuando queda determinada la finalidad de una organización. La tarea de decidir se extiende a la organización administrativa total...”¹¹⁸

4.1 Definición y elaboración del proyecto: “Consideraciones en torno a Canal 22”

El primer Consejo de Planeación quedó integrado por 19 representantes de la Comunidad Cultural,¹¹⁹ realizó seis sesiones plenarias y creó 4 comisiones que se encargaron de analizar la situación en que se encontraba Canal 22. Se integraron las

¹¹⁷. Herbert Simon, *El Comportamiento Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 1964, p. 7.

¹¹⁸. *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁹. El Consejo quedó integrado por escritores, dramaturgos, académicos, cineastas y publicistas. También participaron los Rectores de la UNAM y de la U de G, el presidente del Colegio de la Frontera Norte y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Así, los primeros consejeros fueron: Jorge Bustamante, Julieta Campos, Emilio Carballido, Teodoro Césarman, Rolando Cordera, Carlos Escandón, Fátima Fernández Christlieb, Víctor Flores Olea, Emilio García Riera, Hugo Hiriart, Margarita Michelena, Raúl Padilla, Mauricio Reyes, Enrique Rubio, José Sarukhán, Beatriz Solís, Raúl Trejo Delabre y Eraclio Zepeda.

comisiones de asuntos jurídicos, administración y finanzas, aspectos técnicos, y de programación y contenidos.¹²⁰ El resultado de los trabajos del Consejo se integró en el documento conocido como “Consideraciones en torno a Canal 22”, que se entregó al Presidente Salinas en julio de 1991.

“Consideraciones en torno a Canal 22” incluyó, en su primera parte, las propuestas de los Consejeros sobre las metas y objetivos que debería cumplir Televisión Metropolitana. Los denominados “lineamientos generales” resultaron bastante confusos porque en lugar de establecer los objetivos más importantes de la emisora, resumieron un conjunto de ideas heterogéneas sobre la televisión pública. Al mismo tiempo que “Canal 22 estaba llamado a satisfacer las necesidades culturales de la sociedad mexicana y a responder a los vacíos e insuficiencias de los esquemas de televisión,”¹²¹ se le asoció con el proceso democratizador del país. Los consejeros querían una televisión que promoviera la cultura universal, pero que también rescatara las manifestaciones culturales de las diferentes regiones del país; una televisión autónoma pero que, paradójicamente, estaría financiada con recursos gubernamentales.

A pesar de lo heterogéneo del documento había dos objetivos que, definitivamente, contribuirían más que los otros para transformar a Canal 22 en una televisora pública. El primer objetivo era que la emisora debería satisfacer los vacíos e insuficiencias

¹²⁰. El Consejo de planeación solicitó la opinión de más de 500 personas e instituciones para elaborar los objetivos de Canal 22. Los consejeros enviaron un cuestionario en el que preguntaban sobre las características que debería incluir una televisora cultural.

¹²¹. Consejo de Planeación, Consideraciones en torno a Canal 22, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, (mimeo), vol. 1, julio de 1991, p. 3.

ocasionados por la televisión comercial; es decir atender las demandas de aquellos grupos de televidentes que no estaban conformes con la oferta audiovisual.¹²² El segundo objetivo era establecer una red cultural nacional, con lo cual podría aumentarse el tamaño del teleauditorio potencial. El establecimiento de la red cultural era indispensable, según los consejeros para lograr una descentralización de los bienes y servicios culturales.

Conforme a estos objetivos, el Consejo de Planeación desarrolló un plan de trabajo que debería solucionar los problemas de la emisora en los ámbitos jurídico, administrativo y de programación. La propuesta consideraba acciones para que Televisión Metropolitana se transformara en una empresa pública; elaborara su presupuesto y reuniera el material videográfico necesario para los primeros seis meses de transmisiones.

4.1.1. Estructura jurídica, administrativa y financiera

El Consejo propuso que Televisión Metropolitana se convirtiera en una empresa de participación estatal mayoritaria. La entidad paraestatal debería quedar adscrita a la Secretaría de Educación Pública, por medio del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA).¹²³ Por una parte, el Consejo de Planeación pretendía que la emisora

¹²² . Margarita Michelena propuso que para definir el perfil de Canal 22 se tomara en cuenta el área de servicio que era propia del extinto Canal 9 de Televisa: un segmento de clase media --que fue haciéndose cada vez más amplio-- si no ilustrado en lo general, sí con una preferencia muy definida por material alternativo en su totalidad con respecto al transmitido por la televisión comercial. Véase, Margarita Michelena, "Consejo de Planeación de Canal 22" en Lineamientos para definir el perfil de Canal 22, México, CNCA, 1991, (mimeo).

¹²³ . Entre las atribuciones del CNCA se pueden mencionar las siguientes que se encuentran relacionadas con los medios de comunicación: primero, establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial. Y segundo, proponer directrices en relación con las publicaciones y programas educativos y culturales para la televisión. "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes" Diario Oficial, 7 de diciembre de 1988.

formara parte de un sector que guardaba una mayor similitud con sus objetivos como televisora cultural. Por la otra, Canal 22 podría utilizarse como un instrumento de apoyo para cumplir los objetivos de política cultural que estableció Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹²⁴ y de los programas del propio CNCA. El programa de difusión de la cultura a través de los medios audiovisuales reconoció, por ejemplo, la importancia de los mensajes informativos, educativos, publicitarios, políticos y culturales.¹²⁵

Al sugerir como forma de organización la de empresa de participación estatal mayoritaria, Televisión Metropolitana debería contar con los siguientes organismos que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP): Un Consejo de Administración y un Director General. Los consejeros también manifestaron su preocupación porque Canal 22 tuviera cierto grado de autonomía, sobre todo política, con respecto al gobierno por lo cual propusieron la creación de un Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo (CPPD).¹²⁶ El Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo se encargaría, por un lado, de

¹²⁴ . El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció tres objetivos de política cultural: proteger y difundir el patrimonio arqueológico, histórico y artístico; estimular la creatividad artística y difundir el arte y la cultura. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989, p.117.

¹²⁵ . Para cumplir los objetivos del PND, el CNCA elaboró el programa nacional de cultura 1990-1994, integrado por seis programas sustantivos: preservación y difusión del patrimonio cultural nacional, aliento a la creatividad artística y a la difusión de las artes, desarrollo de la educación y la investigación en el campo de la cultura y las artes, fomento del libro y la lectura, preservación y difusión de las culturas populares, fomento y difusión de la cultura a través de los medios audiovisuales de comunicación. Véase Rafael Tovar y de Teresa, Modernización y Política Cultural, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 81.

¹²⁶ . Es importante distinguir entre el Consejo de Planeación y el Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo. El primero se estableció en febrero de 1991 para formular el proyecto de televisión cultural; sus trabajos concluyeron en julio de ese año cuando se presentó el documento "Consideraciones en torno a Canal 22" al Presidente Salinas. Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo, se estableció a petición del Consejo de Planeación Original; sus miembros fueron nombrados por el Presidente de la República el día de la toma de posesión de José María Pérez Gay.

establecer los criterios generales para elaborar la carta de programación y, por el otro, habría de constituirse en el vínculo entre la sociedad y la emisora.¹²⁷ Adicionalmente, se debería incluir el establecimiento de un Comité de Programación, que sería “responsable de analizar y proponer el material para adquisición o producción.”¹²⁸

En cuanto al cálculo del presupuesto, los Consejeros tomaron en cuenta dos aspectos. En primer lugar, los materiales que se tenía pensado incluir el proyecto de programación: producción propia, producción extranjera, acervos nacionales disponibles y coproducciones. De acuerdo con sus cálculos se deberían gastar en total 40, 750 millones de pesos para obtener alrededor de 3,120 horas anuales de programación en los rubros mencionados. En segundo lugar, se tomaron en cuenta los gastos en infraestructura técnica que incluían el acondicionamiento de un estudio de televisión y el traslado de la estación transmisora al Cerro del Chiquihuite. El Consejo estimó que el gasto de inversión debería ser de unos 17,100 millones de pesos en la etapa inicial, la cual no incluía el establecimiento de la red de televisoras regionales. En total, los Consejeros estimaron que

¹²⁷ . El Consejo trató de incorporar algunas de las características organizacionales de otras televisoras públicas e instituciones encargadas de promover programas educativos: como la British Broadcasting Corporation (BBC) y el Public Broadcasting Service de los Estados Unidos (o PBS). PBS es una corporación privada, no lucrativa, que se encarga de distribuir la programación entre universidades y otras instituciones de enseñanza que poseen canales de televisión. Un Consejo de 35 miembros se encarga de elaborar los planes y políticas de la PBS, que en ningún momento incluyen la producción de programas, sino únicamente distribución. La BBC, por el contrario, es una corporación pública cuyos poderes, responsabilidades y obligaciones residen en un Consejo de Gobernadores que deciden sobre la programación y administración de la Corporación; sus doce miembros son designados por la reina y ratificados por el Parlamento Británico. A diferencia de PBS, la BBC produce y exporta series culturales a otros países; también posee frecuencias de televisión en Gran Bretaña.

¹²⁸ . Consejo de Planeación, op. cit., p.25

el presupuesto de operación e inversión debería ser de unos 70,250 millones de pesos (alrededor de 18 millones de dólares).¹²⁹

El Consejo de Planeación propuso varias fuentes de financiamiento para obtener recursos. De acuerdo con lo expuesto en “Consideraciones en torno a Canal 22”, la emisora debería buscar fuentes alternativas de ingresos como la comercialización y el patrocinio de programas. Sin embargo, los Consejeros llegaron a la conclusión que “el subsidio gubernamental sería la fuente primordial de ingresos en las primeras etapas.”¹³⁰ Resulta paradójico --y hasta contradictorio-- que los mismos Consejeros que tanto se preocuparon por la autonomía política de la emisora aceptaran que la única manera de financiar a Canal 22 fuera por medio del subsidio gubernamental; se quería una televisora autónoma, pero al mismo tiempo se aceptó su adscripción sectorial; se deseaba una televisión independiente, pero sujeta a las políticas gubernamentales del CNCA.

4.1.2. Infraestructura Técnica, programación y producción

Para cumplir con los objetivos propuestos eran necesarias dos acciones. Primero, reunir el acervo de materiales videográficos que cumpliera con los objetivos de calidad y contenidos que propuso el Consejo y, segundo, establecer la red cultural regional. La programación debería incluir artes escénicas, música literatura, video experimental, ciencia, cine, historia, programas de debate y series infantiles. Los Consejeros recomendaron un horario de transmisión reducido, de lunes a viernes (18:00 a 24:00hrs), y

¹²⁹ . Para una descripción más detallada de la estimación presupuestal véase Consejo de Planeación, *op. cit.*, p.28-30.

¹³⁰ . *Ibid.* p. 31.

un poco más amplio los fines de semana (de 9:00 a 24:00 horas). Para satisfacer dicho horario sería necesario transmitir 60 horas semanales, 250 horas por mes y alrededor de 3,120 horas de programación anual. El 76% del tiempo en pantalla debería ser cubierto con programas elaborados en México, mientras que el 24% restante, unas 832 horas, corresponderían a series extranjeras.

El Consejo propuso tres etapas para el establecimiento de la red de televisoras culturales en los estados de la República.¹³¹ La primera, incluía la evaluación y reparación del equipo de transmisiones de Canal 22; el traslado del transmisor y la antena al Cerro del Chiquihuite para lograr una mayor cobertura de la señal; solicitar los permisos correspondientes para utilizar el sistema de satélites Morelos y obtener las frecuencias UHF en los Estados de la República. En la segunda fase se llevarían a cabo los ajustes y enlaces para una cobertura parcial del territorio nacional con varios centros emisores permanentes. En la tercera etapa se organizarían los centros productores en todas las entidades federativas y se ubicarían las emisoras con frecuencias propias.

4.2 Ejecución del Proyecto

“Consideraciones en torno a Canal 22” se entregó al Presidente de la República en julio de 1991, pero fue hasta el 23 de marzo de 1992 cuando el Presidente Salinas designó a José María Pérez Gay como Director General de Televisión Metropolitana S.A. de C.V. Al posponer el nombramiento del Director General de la emisora, se retrasó también la resolución de aspectos jurídicos administrativos y presupuestales que debían atenderse

¹³¹. Ibid p. 17-19

para que Canal 22 iniciara sus transmisiones. Esto se debe a que el director general de una entidad es el único que está facultado, de acuerdo con lo que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal, formular los programas de operación, y elaborar el presupuesto de la misma.

En los meses siguientes, la emisora debería constituirse como empresa de participación estatal mayoritaria, obtener los recursos presupuestales suficientes para iniciar sus operaciones, contratar al personal necesario para llevar a cabo el proyecto y reunir el acervo de materiales videográficos para empezar sus transmisiones en el Valle de México.

Los objetivos de Televisión Metropolitana se definieron conforme a lo establecido por “Consideraciones en torno a Canal 22”. El documento elaborado por el Consejo de Planeación original proporcionó, además, una idea de cuál era la situación de la empresa, así como las acciones que debían efectuarse en los ámbitos presupuestal y jurídico. Sin embargo, estas eran únicamente líneas generales de acción. Para cumplir con la instrucción presidencial era necesario definir todavía más el proyecto y realizar acciones más concretas.

Carlos Salinas de Gortari designó a José María Pérez Gay, Director General de Televisión Metropolitana, el 23 de Marzo de 1992. El presidente dijo que la emisora

saldría al aire en tres meses a más tardar y que el presupuesto sería de unos 70 mil millones de viejos pesos; también giró instrucciones a los secretarios de Hacienda, de Comunicaciones y Transportes y de Educación para que proporcionaran los recursos necesarios para establecer el nuevo canal cultural.

Sin embargo, Canal 22 inició sus transmisiones hasta el 23 de junio de 1993, es decir un año y tres meses después del nombramiento del Director General. El retraso se debió a que cuando José María Pérez Gay tomó posesión como Director General de Televisión Metropolitana, la emisora todavía no lograba obtener el carácter de empresa de participación estatal mayoritaria. Lo único que había era un Acta Constitutiva¹³² que acreditaba la existencia de la empresa Televisión Metropolitana S.A. de C.V. como sociedad mercantil; así como el equipo de transmisión, ubicado en el km. 10 de la Carretera Picacho-Ajusco, que consistía en un transmisor Toshiba de 60 kw, una torre de transmisión de 90 m. de altura y una antena.

El proyecto requería, entre otras cosas, que la Secretaría de Hacienda autorizara los recursos para que la nueva entidad comenzara a operar; que la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento se reuniera para autorizar el cambio en la naturaleza de la inversión de temporal, a permanente; trasladar el transmisor y la antena al

¹³². Televisión Metropolitana S.A. de C.V. se constituyó mediante escritura pública número 54,712 de fecha 16 de noviembre de 1990, modificándose sus estatutos mediante escritura pública número 7,605 de fecha 31 de julio de 1992, a efecto de contar con un órgano consultivo denominado Consejo de Planeación y Políticas de Desarrollo y de ampliar su objeto social para que consista principalmente en operar como permisionaria y concesionaria de estaciones y canales de radio y televisión, actuando como una entidad eminentemente cultural al desarrollar y divulgar cultura en general.

Cerro del Chiquihuite y, finalmente, reunir el acervo de programas para iniciar las transmisiones.

Se pueden identificar cuatro áreas en las que Televisión Metropolitana tenía que trabajar para salir al aire. La primera está relacionada con los trámites jurídicos para constituirse como entidad paraestatal y determinar las atribuciones del Consejo de Planeación y de Políticas de Desarrollo. La segunda, se refiere a la negociación del presupuesto y de la plantilla de personal con la Secretaría de Hacienda. En tercer lugar se encuentra la ejecución del proyecto que incluyó, por un lado, el acondicionamiento de un estudio de televisión y el traslado de la estación transmisora, y por el otro, la elaboración de la carta de programación.

4.2.1 Establecimiento de la empresa

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), el Reglamento de la LFEP y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), contienen los ordenamientos legales para el establecimiento de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados y órganos desconcentrados. El artículo 3o. de la LOAPF establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.¹³³

¹³³. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1989, p.

Unas semanas después de la toma de posesión, la asamblea de accionistas de Televisión Metropolitana nombró a José María Pérez Gay, administrador único de la empresa. En ese momento dieron inicio las gestiones para que Televisión Metropolitana se convirtiera en una empresa pública. De acuerdo con lo que establece la LOAPF, había tres opciones en cuanto a la forma de organización: organismo descentralizado, organismo desconcentrado y empresa de participación estatal mayoritaria. Algunos miembros del Consejo de Planeación propusieron también que se constituyera un patronato. Esta última opción se descartó porque los recursos para organizar a la empresa se obtendrían del gobierno federal y porque si se constituía otra empresa privada, la concesión de la frecuencia debería licitarse.

El organismo descentralizado tenía la ventaja de que Televisión Metropolitana tendría una personalidad jurídica y un patrimonio propios. No obstante, su creación debería someterse a la aprobación del Congreso de la Unión. La opción más adecuada era que Televisión Metropolitana se convirtiera en una empresa de participación estatal mayoritaria. Su creación se haría conforme a la facultad que tiene el ejecutivo para crear este tipo de organismos según el artículo 5o. de la LFEP.¹³⁴ Otra ventaja de este tipo de organización es que únicamente era necesario que la Comisión de Gasto-Financiamiento cambiara el carácter de la inversión, de temporal, a permanente para que Televisión Metropolitana se constituyera como una empresa de participación estatal mayoritaria.

¹³⁴. Artículo 5. La Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución y desincorporación de entidades paraestatales. Salvo que para los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión.

Televisión Metropolitana S.A. de C.V., se creó con un carácter temporal porque, originalmente, iba a ser privatizada junto con las otras empresas de televisión que formaron parte del llamado “paquete de medios.”¹³⁵

La tercera opción era crear una empresa de participación estatal mayoritaria. Esta alternativa tenía la ventaja de que se podían aprovechar los avances del Comité Técnico para la desincorporación de Imevisión que había constituido la sociedad mercantil Televisión Metropolitana. En septiembre de 1992 la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento en su XXX Sesión Ordinaria dictaminó favorablemente otorgar el carácter de entidad paraestatal a Televisión Metropolitana, mediante la participación estatal en su capital social. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por acuerdo del Presidente de la República y con fundamento en los artículos 11, 31, 46 y 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el artículo 8 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; los artículos 2 y 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y el artículo 5 de su reglamento, resolvió autorizar la participación estatal en el capital social de Televisión Metropolitana, rigiéndose en su operación y funcionamiento conforme a lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás ordenamientos legales aplicables, quedando agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública.¹³⁶

¹³⁵ El artículo 29 de la LOAPF establece que “no tienen carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital...las sociedades de crédito...” Este era el caso de Televisión Metropolitana, según el Acta Constitutiva de la Empresa, cuyo accionista mayoritario era, inicialmente, Banamex.

¹³⁶ Véase, Televisión Metropolitana S.A. de C.V., Manual de Organización, México, Televisión Metropolitana, agosto de 1994, p. 6.

4.2.2. Negociación del Presupuesto

De acuerdo con Robert G. Noll, hay tres factores que se deben tomar en cuenta para el financiamiento de una televisora pública: el costo del proyecto, las fuentes alternativas de financiamiento y las posibilidades de recibir recursos del gobierno.¹³⁷ En el caso de Televisión Metropolitana, el Consejo de Planeación original estimó que el costo del proyecto sería de unos 70 mil millones de viejos pesos; no descartó la comercialización y el patrocinio de programas como fuentes alternativas de ingresos, pero consideró que en una primera etapa el gobierno debería proporcionar los recursos para financiar el proyecto.

El Director General de Televisión Metropolitana comenzó las gestiones presupuestales en marzo de 1992. Originalmente, el gobierno federal aceptó otorgar los 70 mil millones de pesos que el Consejo de Planeación había solicitado. Sin embargo, la situación cambió cuando Televisión Metropolitana inició las gestiones correspondientes en la Secretaría de Hacienda. En junio de 1992, Televisión Metropolitana presentó un primer proyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda. La emisora solicitaba 84,458 millones de viejos pesos calendarizados de julio a diciembre. Tanto la Secretaría de Hacienda como la Secretaría de Educación y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes rechazaron esta primera propuesta.

Un mes más tarde, se envió una segunda versión, en la cual se solicitaban 48,463 millones de viejos pesos (Tabla 4.1). Los gastos mayores quedaron incluidos en los

¹³⁷ . R.G. Noll., op. cit., p. 217

capítulos 3000, 5000 y 6000, correspondientes a los rubros de servicios generales, bienes muebles e inmuebles y obra pública. Se pensaba destinar la mayor parte de los recursos al capítulo 3000, porque en el se incluía la carta de programación del Canal, cuyo costo aproximado para los tres primeros meses de transmisiones era de unos 17,500 millones. De acuerdo con el proyecto de presupuesto, el Capítulo 3000 ascendió a 28,950 millones de viejos pesos, esto es un 59% del total del presupuesto.¹³⁸ En el capítulo 5000, que incluía la compra de equipo de transmisión, video y edición, la entidad solicitó 9,800 millones de viejos pesos. En cuanto a la obra pública (Capítulo 6000), Televisión Metropolitana pidió 3,452 millones de viejos pesos que se utilizarían para construir la estación transmisora en el Cerro del Chiquihuite, trasladar el transmisor y acondicionar un estudio de televisión en Churubusco.

El ejercicio del presupuesto correspondiente al año de 1992, no se hizo conforme a la calendarización que se tenía prevista, porque su autorización se pospuso durante varios meses. Entre mayo y noviembre de 1992, Televisión Metropolitana recibió únicamente \$3,400 millones de viejos pesos, que se utilizaron para pagar la nómina de los empleados de la entidad e iniciar la construcción de la sala de transmisiones en el Cerro del Chiquihuite. La Secretaría de Hacienda había autorizado el presupuesto desde el 26 de octubre de 1992, pero los 32 mil millones de viejos pesos que otorgó a Televisión Metropolitana llegaron hasta el 8 de diciembre de ese año. Durante la primera quincena

¹³⁸ . En dicho capítulo, la mayor parte del presupuesto sería absorbida por la partida 4409, correspondiente a patentes y regalías. De acuerdo con la cédula de trabajo para la justificación del gasto esta ascendería a 20,000 millones de viejos pesos. En esta partida se incluían las erogaciones por concepto de uso de patentes y marcas, representaciones comerciales e industriales y regalías por derechos de autor. Véase Televisión Metropolitana, Proyecto de Presupuesto 1992, México, Televisión Metropolitana, junio de 1992.

del mes, se ejercieron 18,814 millones; se comprometieron 12,415 millones y se registró un remanente de 4,540 millones de viejos pesos, los cuales se comprometieron hasta marzo de 1992. En total, el Presupuesto autorizado fue de 32,000 millones, más una ampliación líquida de 3,400 millones (véase la cronología del proyecto presupuesta en el anexo 1).

| Televisión Metropolitana S.A. de C.V. | | | | | | | |
|--|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Proyecto de Presupuesto 1992 (Miles de Pesos) | | | | | | | |
| Capítulo | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
| 1000 | 557,793 | 716,293 | 801,393 | 903,593 | 925,393 | 925,395 | 4,829,860 |
| 2000 | 308,000 | 613,000 | 208,000 | 171,000 | 161,000 | 154,000 | 1,615,000 |
| 3000 | 293,200 | 1,932,150 | 2,578,150 | 8,159,150 | 7,933,150 | 7,694,200 | 28,590,000 |
| 5000 | 210,000 | 4,321,000 | 2,810,000 | 2,212,000 | 272,000 | 152,000 | 9,977,000 |
| 6000 | 231,000 | 710,000 | 2,511,000 | 0 | 0 | 0 | 3,452,000 |
| Totales | 1,599,993 | 8,292,443 | 8,908,543 | 11,445,743 | 9,291,543 | 8,925,595 | 48,463,860 |

Tabla 4.1. Fuente: Televisión Metropolitana S.A. de C.V. Proyecto de Estructura Orgánica, Plantilla de Personal y Presupuesto Calendarizado 1992, México, Televisión Metropolitana, julio de 1992, p. 67.

El presupuesto que autorizó la Secretaría de Hacienda resultó ser un 27% menor al que la empresa solicitó en el proyecto presupuestal. Los recortes más significativos tuvieron lugar en los capítulos 1000 y 3000 (Tabla 4.2). En el rubro de servicios personales el presupuesto disminuyó 42% pasar de 4,829 millones a 2,881. La plantilla de personal se redujo 180 a 171 plazas, de las cuales 52 se asignaron a servidores públicos de mandos

medios y superiores y 119 a plazas técnico operativas. Mientras que en el área de servicios generales, donde estaba incluida la carta de programación, el recorte fue del 33%, al disminuir el presupuesto de 28,590 millones a 19,319.

| Televisión Metropolitana S. A. de C.V. Canal 22 | | | | | |
|--|----------------------------|------------------------|--------------|------------|------------|
| Resumen por capítulos del estado del ejercicio del presupuesto de 1992 | | | | | |
| Capítulo | Descripción | Presupuesto Modificado | Comprometido | Ejercido | Disponible |
| 1000 | Servicios Personales | 2,881,162 | 47,567 | 2,833,595 | 0 |
| 2000 | Materiales y Suministros | 1,258,895 | 193,906 | 1,064,989 | 0 |
| 3000 | Servicios Generales | 19,319,843 | 3,414,046 | 15,811,383 | 9,414 |
| 5000 | Bienes Muebles e Inmuebles | 9,269,000 | 2,019,781 | 6,949,931 | 299,288 |
| 6000 | Obras Públicas | 4,371,100 | 382,915 | 2,279,147 | 9,038 |
| | Total | 35,400,000 | 6,058,215 | 28,939,045 | 402,740 |

Tabla 4.2. Fuente: Televisión Metropolitana S.A. de C.V. Primera Reunión del Consejo de Administración: Informe de Actividades del Director General de Canal 22 (del 23 de marzo de 1992 al 31 de marzo de 1993). México, Televisión Metropolitana, marzo de 1993, Anexos.

La asignación del presupuesto de Televisión Metropolitana se retrasó como consecuencia de dos factores. En primer lugar, la transformación de Canal 22 en una empresa de participación estatal mayoritaria duró varios meses. La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento autorizó el cambio en la naturaleza de la inversión pública de Televisión Metropolitana el 15 junio de 1992. Dos meses después, la misma Comisión acordó que el gobierno federal, representado por la Secretaría de Educación, adquiriera las acciones representativas de Televisión Metropolitana. Pero la

entidad quedó debidamente constituida hasta finales de octubre, cuando la Secretaría de Educación endosa las acciones de Televisión Metropolitana y las deposita en la Tesorería de la Federación (véase la cronología del proyecto jurídico en el anexo 2).

En segundo lugar, el presupuesto de 1992 no consideró los recursos necesarios para la creación de Televisión Metropolitana, porque se elaboró y aprobó, a finales de 1991, cuando la entidad todavía no se constituía como empresa de participación estatal mayoritaria. En esas circunstancias, el gobierno tenía que hacer una reasignación presupuestal para financiar la creación de Canal 22. En octubre de 1992, la Secretaría de Hacienda determinó que los recursos de la entidad deberían obtenerse de las “economías” que la SEP había logrado en el capítulo 1000 de su presupuesto y que corresponde al rubro de servicios personales.

4.2.3. Cobertura de Televisión Metropolitana

Los esfuerzos de Televisión Metropolitana se concentraron, principalmente, en ampliar la cobertura de la señal de televisión, tanto en la Ciudad de México como en otros Estados de la República. Para mejorar la calidad de la señal en la Ciudad de México, el equipo técnico de Canal 22 elaboró, con la supervisión de la SCT, un programa para trasladar la estación transmisora al Cerro del Chiquihuite. Poco antes de iniciar las transmisiones, los peritos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes midieron la calidad de la señal en 139 zonas del área metropolitana; 56 registraron una calidad de

transmisión considerada excelente, 61 tuvieron una buena recepción de la señal y sólo 13 zonas la calidad de la señal fue considerada como deficiente.¹³⁹

Para lograr una cobertura nacional se llevaron a cabo tres tipos de acciones. En primer, lugar se estableció un convenio con la SCT para que Canal 22 pudiera hacer uso del Satélite Morelos I y llegara a todo el territorio nacional. En segundo lugar, se firmó otro convenio con la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable (CANITEC) para que Televisión Metropolitana quedara incluida en los más de 180 sistemas de televisión por cable que dan servicio en la República Mexicana.

En tercer lugar, se iniciaron las gestiones para conformar una red cultural nacional. Tanto el Presidente Salinas como El Consejo de Planeación original establecieron que una de las prioridades de Canal 22 debería ser el establecimiento de una red de televisoras culturales, que se encargara de cubrir todo el territorio nacional. El proyecto original consideró la posibilidad de establecer estaciones repetidoras, también en la banda UHF, en otros Estados de la República. Debido a la falta de recursos presupuestales, Televisión Metropolitana decidió establecer convenios de intercambio con las televisoras regionales que transmitían en la banda VHF.

¹³⁹. Los peritos concluyeron que el problema del canal no estaba en la transmisión de la señal, sino en que la gente debía habituarse a captar la banda UHF. Es decir, aprender a recibir la señal de Canal 22 mediante la antena UHF, la antena de doble banda, la antena tipo "loop" o mediante la adecuada orientación de la antena. Televisión Metropolitana, Canal 22, Informe del Director General al Órgano de Gobierno del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 1993, México, Televisión Metropolitana, p. 9.

Con esto no sólo se evitó un gasto adicional sino que se aprovechó la infraestructura de las televisoras públicas en los Estados, mediante un sistema descentralizado muy similar al que utiliza el *Public Broadcasting Service (PBS)* de los Estados Unidos.¹⁴⁰ Televisión Metropolitana estableció convenios de intercambio con las televisoras regionales reciben paquetes con programas previamente seleccionados o simplemente pueden recibir la señal del 22 por medio del satélite Morelos.

4.2.4. Oferta Audiovisual

Aunque el presupuesto llegó hasta finales de 1992, la búsqueda de materiales audiovisuales, en instituciones nacionales y catálogos internacionales, comenzó desde julio de 1991, cuando el presupuesto todavía no estaba autorizado. Para noviembre prácticamente ya se tenía identificada la mayor parte del material; los contratos se elaboraron a principios de 1993 y los programas comenzaron su ingreso en la videoteca de Canal 22 desde principios de febrero de ese año. La carta de programación de Canal 22 quedó integrada en un 75% con series extranjeras y el 25% con producciones mexicanas. Los derechos de las series extranjeras se negociaron directamente con empresas dedicadas a la producción de programas culturales como Reiner Moritz, Telepool, y Pandora, entre otras. También se establecieron convenios de intercambio con Radio Quebec, National Film Board of Canada, ZDF y otras televisoras públicas.¹⁴¹

¹⁴⁰ . La CPB produce programas educativos para la televisión pública. Las televisoras locales pueden tener acceso a los programas que ofrece la CPB por medio de enlaces vía satélite.

¹⁴¹ . Véase, Televisión Metropolitana, Canal 22, Iforme del Director General al Órgano de Gobierno del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 1993, México, Televisión Metropolitana, p.20.

La producción nacional incluyó películas del cine mexicano de la década de los años setenta, ochenta y principios de los noventa. Canal 22 también apoyó a realizadores independientes en la producción de series culturales. De acuerdo con uno de los informes al Consejo de Administración, Televisión Metropolitana elaboró un esquema descentralizado de producción: la empresa financiaba el proyecto, previo estudio y aceptación del comité de programación, pero al mismo tiempo adquiría los derechos de transmisión sobre el programa. En la primera etapa se realizaron las siguientes producciones externas: 13 programas de la serie “Libros y Autores”; 7 programas de la serie “Ciudad Instantánea”; 13 programas de la serie “Tratos y Retratos”; 13 programas de la serie “Videoastas”; 13 programas de Galería Plástica; y 13 programas de la serie “Universos Privados”.

En el ámbito de la producción interna, Canal 22 presentó el Noticiero 9:30; cuyo objetivo principal es difundir el quehacer cultural del país. El otro programa que se produjo internamente salió al aire con el nombre de “Revista Semanal”; básicamente se ocupaba de aspectos relacionados con la cultura mexicana como la arqueología, la música o el arte, pero únicamente se transmitió en la primera etapa.

4.3 Salida al aire

El 23 de junio de 1993, Canal 22 inició sus transmisiones en la Ciudad de México con un mensaje del Presidente Salinas en el cual reconocía la importancia de Canal 22 para consolidar el desarrollo cultural del país. A continuación se transmitió una entrevista con

el Premio Nobel de literatura, Gabriel García Márquez y después un Concierto de Música Clásica, dirigido por Zubin Metha, que incluía entre otras obras la “Obertura de Festival”.

Durante los primeros tres meses se presentaron programas en un horario de transmisiones nocturno. La oferta audiovisual incluyó miniserias como “Me Alquilo para Soñar”, “Castigo Divino” y “Maten al León”; documentales del *National Film Board of Canada*; conciertos de música clásica dirigidos por Sir George Solti, Seiji Ozawa y Kurt Mazür; biografías de escritores, músicos y artistas; documentales históricos como “El Gran Juego” que hace un resumen de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética de 1917 a 1986; documentales sobre distintas culturas indígenas de México y otros países de América Latina; video experimental, conciertos de blues, jazz y rock; así como un sinnúmero de programas que conformaron una oferta audiovisual variada y de calidad.

4.3.1 La organización administrativa total

Para lograr una programación variada y de calidad, fue necesario no sólo supervisar las acciones del personal que laboraba en Canal 22, sino también contar con el apoyo de servidores públicos --de distintas Secretarías de Estado-- responsables de que la creación de Canal 22 se hiciera conforme a la normatividad vigente. La organización administrativa total, en el caso de Televisión Metropolitana, incluyó tanto a los técnicos y trabajadores de cuello blanco del canal, como a los directores generales, directores de área y jefes de departamento de otras dependencias del sector público.

La Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Trabajo de la SHCP, autorizó el presupuesto de Televisión Metropolitana; La Dirección General de Desarrollo Administrativo aprobó la plantilla de personal; Normas y Sistemas de la SCT supervisó y autorizó la construcción de la estación transmisora en el Cerro del Chiquihuite; Radio Televisión y Cinematografía (RTC) revisó la programación; el CNCA y la SEP dieron un seguimiento exhaustivo al proceso en su calidad de coordinadoras de sector.

Debido estas circunstancias, la creación de empresas de participación estatal, como Televisión Metropolitana, requiere de la coordinación de un sinnúmero de dependencias y organizaciones, que en un momento dado, pueden retrasar la creación de este tipo de instituciones. El caso de Televisión Metropolitana puede ilustrar porque una decisión presidencial, que muchos pensaban que podría ejecutarse en unos cuantos meses, tardó más de dos años en llevarse a cabo. La toma de decisiones incluye no sólo aquellos que elaboran las políticas, sino a las organizaciones que se encargan de ejecutarlas.

CONCLUSIONES

En la primera parte de esta investigación estudié la regulación de la industria de la televisión mexicana desde su creación, a principios de los años cuarenta, hasta junio de 1993, fecha en la cual Canal 22, salió al aire. Utilicé la teoría de la regulación como marco teórico para ver, hasta qué punto, la empresa más importante de esa industria, Televisa, había logrado influir en las decisiones de los reguladores. Encontré evidencia de subsidios gubernamentales para la construcción de la red de microondas y el sistema de comunicación satelital. En segundo lugar, La Ley Federal de Radio y Televisión estableció barreras a la entrada porque prohibió que los extranjeros participaran como propietarios en la industria. En tercer lugar, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión otorgó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad de fijar las tarifas mínimas (límites de precios) para los anuncios de televisión. Este tipo de políticas de precios favorece a las industrias monopólicas porque sus rivales no pueden establecer prácticas predatorias, esto es, fijar sus precios por debajo del costo marginal.

En el capítulo dos, hice una revisión de los artículos más representativos de la teoría de los bienes públicos. Después de haber estudiado a autores como Hardin, Samuelson, Minassian y Snidal puedo concluir que Canal 22 es una televisora pública porque cumple con los principios de “no exclusividad” y “no rivalidad”. En primer lugar, ningún individuo puede ser excluido de disfrutar su programación y, en segundo, el consumo que haga un individuo de los programas de Televisión Metropolitana no altera en nada la cantidad de ese bien que se encuentra disponible para todos los demás telespectadores. El debate en cuanto a las características que deben cumplir los bienes públicos continúa hasta la fecha. Algunos autores hacen una distinción entre bienes públicos puros e impuros --o imperfectos-- cuando éstos no cumplen con alguna de las dos características que se mencionaron anteriormente. Canal 22, por ejemplo, ha

registrado algunos problemas de recepción, por lo cual se podría pensar que no se trata de un bien público puro; sin embargo, Duncan Snidal dice que hay casos en los cuales el principio de la “no exclusión” debe ser más flexible, porque los que proporcionan el servicio no pueden decidir a quién se excluye.

En el capítulo tres, me concentré en los motivos que pudo haber tenido el Presidente Salinas para no desincorporar Televisión Metropolitana. Llegué a la conclusión de que la creación de Canal 22 era necesaria por la escasa oferta audiovisual de la televisión comercial y los problemas financieros de la televisión estatal. Por otra parte, el proceso de desincorporación de la red nacional 7 no consideró la posibilidad de que se entregaran algunas de sus frecuencias a instituciones educativas.

En el último capítulo de esta tesis, describí el proceso de creación de Televisión Metropolitana, el cual se caracterizó porque el Consejo de Planeación elaboró los objetivos de la emisora, mientras que el equipo de trabajo que reunió José María Pérez Gay se encargó de llevar a cabo el proyecto. El Consejo estableció dos objetivos principales: uno era que Canal 22 se convirtiera en una opción de televisión cultural; el otro, que se encargara de establecer una red cultural nacional. El objetivo de la red cultural rebasó totalmente la capacidad de la emisora en la primera etapa, porque no se contaba ni con los recursos ni con el personal adecuado para llevarlo a cabo.

Originalmente, el Presidente Salinas estableció un plazo de tres meses --a partir del nombramiento de José María Pérez Gay que fue el 23 de marzo de 1993-- para que Canal 22 saliera al aire, pero el inicio de transmisiones fue hasta el 30 de junio de 1993. El establecimiento de Canal 22 también requirió de toda una serie de gestiones jurídicas y administrativas en varias Secretarías de Estado. El retraso en la salida al aire se debió, en

primer lugar, a que Televisión Metropolitana no estaba debidamente constituida como empresa de participación estatal mayoritaria; esto es, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento tenía que autorizar el cambio en la naturaleza de la inversión, de temporal a permanente.

La negociación del Presupuesto también retrasó la salida al aire de Canal 22, porque las gestiones se iniciaron en marzo de 1992, mientras que el presupuesto de ese año se había aprobado a finales de 1991. Cuando Carlos Salinas nombró a José María Pérez Gay, Director General de Canal 22, no era el mejor momento en el calendario presupuestal para solicitar recursos. Debido estas circunstancias, la creación de empresas de participación estatal, como Televisión Metropolitana, requiere de la coordinación de un sinnúmero de dependencias y organizaciones, que en un momento dado, pueden retrasar la creación de este tipo de instituciones. El caso de Televisión Metropolitana puede ilustrar porque una decisión presidencial, que muchos pensaban que podría ejecutarse en unos cuantos meses, tardó más de dos años en llevarse a cabo. La toma de decisiones incluye no sólo aquellos que elaboran las políticas, sino a las organizaciones que se encargan de ejecutarlas.

La experiencia de Canal 22 es bastante aleccionadora en cuanto a los problemas que se tienen que resolver para la creación y funcionamiento de una empresa pública, en especial cuando la política económica del gobierno se perfila más hacia la privatización que hacia la participación del Estado en la Economía. Sin embargo, el proyecto cumplió con su objetivo principal: convertirse en una opción de televisión pública. Durante sus

primeros seis meses al aire se transmitieron musicales, biografías, películas, documentales, miniseries y series informativas. Lo mismo fue posible escuchar conciertos de música clásica de autores como Mozart, Beethoven o Tchaikovsky, que disfrutar la guitarra de Erik Clapton, las canciones de Peter Gabriel o un blues de B.B. King.

ANEXO 1

CRONOLOGÍA DEL PROYECTO PRESUPUESTAL

- 8 de abril de 1992. Luis Ramírez de Arellano, Director General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Trabajo de la SHCP envía un oficio al Dr. Pascual García de Alba, Subsecretario de Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública en el cual le solicita que se otorguen 3000 millones de viejos pesos a Televisión Metropolitana S.A. de C.V. para el inicio de actividades, a reserva de que posteriormente sean reintegrados.
- 6 de mayo de 1992. Se reciben como préstamo 120 millones de viejos pesos de la SEP.
- 15 de julio de 1992. Se recibe otro préstamo de la SEP por 1000 millones de viejos pesos..
- 25 de agosto de 1992. Como consecuencia del oficio del 4 de abril del C.P. Luis Ramírez de Arellano, se reciben por conducto del CNCA --como anticipo del presupuesto de la entidad-- 2,900 millones de viejos pesos, pero en el mismo acto se tienen que liquidar los 1,120 millones de pesos prestados por la SEP obteniéndose únicamente 1,780 millones de pesos.
- 19 de octubre de 1992. Al agotarse los recursos financieros, se solicita a la SEP un préstamo por 3000 millones de para no parar actividades y pagar anticipos de sueldos al personal que ya está laborando.
- 23 de octubre de 1992. La SEP otorga un préstamo a cuenta del presupuesto del Canal por 500 millones de pesos, dado que no se tenían recursos para pagar la primera quincena de noviembre a las 62 personas que colaboran en el Canal.

- 26 de octubre de 1992. Se recibe el oficio del Dr. Pedro Aspe Armella, con fecha del 24 de septiembre de 1992, signado al Dr. Ernesto Zedillo, donde se autoriza la participación estatal en el capital social de Televisión Metropolitana y donde se establece que el canal quedará sectorizado en la SEP.

- 4 de noviembre de 1992. Se recibe el oficio del C.P. Luis Ramírez de Arellano, con fecha del 27 de octubre, signado al oficial mayor de la SEP, con el objeto de que este funcionario otorgue a Televisión Metropolitana 32 mil millones de pesos para su arranque.

-8 de diciembre. Se recibe el presupuesto que asciende a 32,000 millones.

-31 de diciembre. Se ejercen 18,814 millones y se comprometen 12,415 millones. De no ejercerse el presupuesto al terminar el año fiscal, es decir el 31 de diciembre, los recursos regresan a la Tesorería de la Federación. A partir del 1 de enero de 1992 quedaron suprimidos los ADEFAS. Queda un remanente de 4 mil 540 millones de pesos. Así, el presupuesto de 1992 fue de \$32 mil millones de viejos pesos, más una ampliación líquida de 3 mil 400 millones de pesos, de tal forma que el presupuesto para 1992, fue de 35 mil 400 millones de pesos.

- 23 de marzo de 1993. Queda comprometido el remanente de 4 mil 540 millones de pesos.

ANEXO 2

CRONOLOGÍA DEL PROYECTO JURÍDICO

-25 de marzo de 1992. Se recibe el Acta Constitutiva de la Empresa protocolizada ante Notario Público.

-30 de abril de 1992. Se lleva a cabo una asamblea extraordinaria de los Socios de Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. en donde se acuerda que el nuevo director y administrador único es el Dr. José María Pérez Gay.

-15 de junio de 1992. El Dr. Rogelio Gasca Neri, Subsecretario de Programación y Presupuesto, notifica al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Secretario de Educación que la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, dictaminó favorable el Cambio de Naturaleza de la inversión Pública de Temporal a Permanente de Televisión Metropolitana.

-17 de agosto de 1992. Conforme a los Acuerdos tomados por el H. Comité Técnico del Fideicomiso No. 11435-7, el 4 de agosto del mismo año, en el salón Panamericano del Palacio Nacional, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento acordó que las acciones representativas de Televisión Metropolitana S.A. de C.V., fueran transmitidas en propiedad al gobierno federal.

- 30 de septiembre de 1992, el Dr. Javier Laynez Portisez, Director de la Secretaría de Educación pide que las acciones de Televisión Metropolitana sean endosadas de la siguiente manera: un título de las cinco acciones a nombre del Presidente del Consejo

Nacional Para la Cultura y las Artes, Lic. Rafael Tovar y de Teresa y el resto a nombre del Gobierno Federal.

- 22 de octubre de 1992. Los títulos fueron debidamente endosados conforme a los requerimientos de la secretaría de Educación.

- 23 de octubre de 1992. Los títulos fueron depositados en la Tesorería de la Federación para los efectos jurídicos, programáticos y presupuestales correspondientes.

- 15 de febrero de 1993. Quedó establecido y registrado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Convenio de Administración de Televisión Metropolitana S.A. de C.V. y el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, similares y conexos de la República Mexicana, donde se acredita al propio sindicato como titular y administrador único del contrato Ley de la Industria de Radio y Televisión, quedando sindicalizadas en una primera etapa, 44 plazas del área Técnica-Operativa.

BIBLIOGRAFÍA

Aaron, H. and McGuire, M.C. "Public Goods and Income Distribution," Econometrica, 38 (1970), pp. 907-20

Albelleyra, Angélica. "Canal 22 deberá ser nacional, propiciar el debate y gozar de autonomía financiera; necesario resolver cuestiones técnicas y de contenido opina Fátima Fernández Christlieb" La Jornada, 3 de febrero de 1991, p. 33.

Albelleyra, Angélica. "Canal 22 debe contener pluralismo ideológico, ciencia y minorías; necesario cambiar el estilo de comunicación, García Riera; Ser independiente del Gobierno, esencial, Verónica Ortiz, La Jornada, 4 de febrero de 1991, p. 38.

Asociación Mexicana de Investigadores en Ciencias de la Comunicación (AMIC) "A los interesados en un cambio de Fondo en la Televisión Mexicana", México, Proceso, 1990, núm. , p. 63.

"Alejandra Lajous decepcionada por el impulso federal a Canal 22", La Jornada, 28 de mayo de 1991, pp. 15-44.

Barranco Chavarría, Alberto "Reestructuración de Televisa" La Jornada, 19 de Octubre de 1990, p. 1 y 29.

Bator, F.M. "The anatomy of Market Failure." Quarterly journal of economics 63 (1958), pp. 351-379.

Becker, Gary S. "Comment" (on Peltzman, 1976) Journal of Law and Economics, 19 (1976), pp. 245-248.

-----, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," Quarterly Journal of Economics, August 98 (1983), pp. 371-400.

-----, "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs," Journal of Public Economics, 28 (1985), pp. 329-47.

-----, "The public Interest Hypotesis Revisited: A New Test of Peltzman's Theory of Regulation," Public Choice, 49 (1986), pp. 223-34.

Bennett, E. and Conn D. The Group Incentive Properties of Mechanisms for the Provision of Public Goods, Public Choice, 29 (1977), pp. 95-102.

Bennett, J.T. and Johnson. M.H. "Public versus private provision of Collective Goods and Services: Garbage Collection Revisited," Public Choice, 34 (1979), pp. 55-64.

- , "Tax Reduction without sacrifice: Private-Sector Production of Public Services", Public Finance Quarterly, October 8 (1980), pp.363-396.
- and Goodman R.P. "Private Demands for Public Goods," American Economic Review, June 63 (1973), pp. 280-296.
- Bohmann, Karin. Medios de Comunicación y sistemas informativos en México. México, Alianza Editorial, 1986.
- Brennan, G. and Walsh C. "A Monopoly Model of Public Goods Provision": The Uniform Pricing Case, American Economic Review, 71 (1981), pp. 196-206.
- Buchanan, James M. The demand and supply of public goods. Chicago, Rand Mc Nally, 1968.
- , "An economic theory of the clubs" Economica, 32 (1965), pp.1-14.
- Buchanan and Stubblebine, "Externality" Economica, (22)1962, 371-384.
- Buchanan and Tollison eds. Theory of public choice, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.
- Buchanann, James M. "Public Goods in Theory and in Practice: a note on the Minasian-Samuelson discussion", Journal of Law and Economics, pp. 163 (1967), 195-197.
- Burges, P.M. and J.A. Robinson, "Alliances and the theory of collective action" Midwest Journal of Political Science, 13 (May): 194-218.
- Burns, M.E. and Walsh, C. "Market Provision of Price-excludable Public goods: A general analysis," Journal of Political Economy, February 1981, 89, pp. 166-191.
- Cameron, D.R. "The expansion of the public economy: A comparative analysis," American Political Science Review, 72 (1978), pp. 1243-1261.
- Call, Steven y William L. Holahan, Microeconomía. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1985, p. 543.
- "Canal azolvado", Vuelta, 1992, núm. 185, p.11
- Canal 11, Informe de Actividades 1993, México, Editorial Ocelote, 1993.

- “Carta Abierta de la Comunidad Cultural de México al Presidente Carlos Salinas de Gortari” La Jornada, 26 de mayo de 1991, p. 22-23.
- Clarke, E.H. “Multipricing of Public Goods”, Public Choice, 11 (1971), pp.17-33.
- Coase, R.H. “The nature of the firm,” Economica, 4 (1937), pp. 386-405.
- Coase, Ronald H. “The problem of social cost”, Journal of Law and Economics, 3 (1960), p.1-44.
- Conn, D. “The scope of satisfactory mechanisms for the provision of public goods,” Journal of Public Economics, 20 (1983), pp. 249-63.
- Consejo de Planeación, Consideraciones en torno a Canal 22, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, (mimeo), vol. 1, julio de 1991.
- Consideraciones en torno a Canal 22, t. 2.: Apéndices, mayo de 1991.
- Consejo de Planeación, Lineamientos para definir el Perfil de Canal 22; sugerencias de cada uno de los consejeros, México, CNCA, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1990. 89a. Edición.
- “Convocatoria para la adquisición del paquete de medios,” Diario Oficial, Jueves 4 de marzo de 1993, p. 2.
- Cornes, R. and Sandler T. The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1986.
- . Are Public Goods Myths? Journal of Theoretical politics, 6 (1994), pp. 369-385.
- Chamberlain, J. “Provision of collective goods as function of group size” American Political Science Review, 68 (1974), pp. 707-716.
- Dahlman, C.J. “The problem of externality,” Journal of Law and Economics, 22 (1979), pp.141-62.
- Chavez, Elías “De la Crisis de Imevisión...” Proceso, 1990, núm. 693, p.49.
- “Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes,” Diario Oficial, 7 de diciembre de 1988.

Dirección General de Comunicación Social, “Boletín de Prensa No.293”, México, Presidencia de la República, 23 de Marzo de 1992.

Directorio de Medios Publicitarios de México; Medios Audiovisuales, núm 143, septiembre de 1994, p. 246 a 251.

Fernández Christlieb, Fátima Los Medios de Difusión Masiva en México, México, Juan Pablos, 1993, 10a. Edición.

García Calderón, Carola. “El Estado y la televisión: volver a empezar” en ¿Televisión Pública en México? Florence Toussaint Alcaraz Coord., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993, pp. 135-160.

García Ramírez, Fernando. “Intelectuales canalizados” Vuelta, 1992, núm 186, pp. 54-55.

Hardin, Rusell. Collective Action, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1980.

Head, JG. “Public Goods and Public Policy” Public Finance 12(1962), pp. 197-221.

INEGI, XII Censo Industrial, 1985, México, INEGI, 1985.

INEGI, XII Censo de Servicios 1985, México, INEGI, 1985.

Johnson, David B. Public Choice; an Introduction to the New Political Economy, California, Mayfield Publishing Company, 1991.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, México, Editorial Porrúa, 1992, 27a. ed.

Ley Federal de Radio y Televisión, en Raúl Cremoux, La legislación mexicana en radio y televisión, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1989.

Ley que Establece Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales. México, Diario Oficial, 20 de diciembre de 1991 , pp.85 y 86.

Lozoya, Jorge Alberto. “La TV Estatal en México: notas sobre un intento”, Foro Internacional, 14 (1974), pp. 397-415.

Malkin, Jesse ad Aaron Wildavsky. “Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned.” Journal of Theoretical Politics, 3 (1991), pp. 355-378.

Manual para la Selección de Medios Publicitarios 1993. México, Editorial Mercamétrica, 1993, tercera ed.

- Martínez Medellín, Francisco J. Televisa: siga la huella, México, Claves Latinoamericanas, 1992, 2a. ed.
- Mejía Barquera, Fernando. "Impuestos y tarifas, los recursos de la nación a bajo precio" en Las Redes de Televisa, Fernando Mejía Barquera (Coord.), México, Claves Latinoamericanas, 1988, pp.175-198.
- Michelena, Margarita. "Consejo de Planeación de Canal 22" en Lineamientos para definir el perfil de Canal 22, México, CNCA, 1991, (mimeo).
- Minassian, Jora A. "Television Pricing and the Theory of Public Goods", Journal of Law and Economics, 71 (1964), p. 67-75.
- Musgrave, Richard. Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill, 1989.
- Noll, Roger G. Economic Aspects of TV Regulation, Washington, The Brookings Institution, 1973.
- Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México, Limusa, 1992.
- Paz, Octavio. "Canal o Zanja", Vuelta , 1992, núm. 186, p.11.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.
- Peltzman, Sam. "Towards a more General Theory of Regulation", Journal of Law and Economics, 19 (1976), pp. 211-240.
- Posner, Richard A. "Taxation by regulation" Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1971), pp. 22-50.
- ."The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." Brooking Papers on Economic Activity, 1989.
- ."Pricing in Public and Private Enterprise." Journal of Law and Economics 1971, pp. 109-147.
- Pindyck, Robert S. and Daniel L. Rubinfeld, Microeconomics, New Jersey, Prentice Hall, 1995.
- "Public Television: A Program for Action" en The Report and Recommendations of the Carnegie Commission on Educational Television, Washington, Bantman Books, 1967.

- Rocha, Ernesto. Mexican cable TV, México, Ediciones Arbor, 1995.
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, México, Edit. Porrúa, 1992, 27a. ed.
- “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica” en Raúl Cremoux, La legislación mexicana en radio y televisión, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989.
- “Reglamento del Servicio de Televisión por Cable”, México, Diario Oficial, 18 de Enero de 1979, p. 12-17..
- Rogozinski, Jaques. La privatización de empresas paraestatales; una visión de la modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, 38.
- Rojas Zamorano, Alberto. “Televisión y Educación”, en Las Redes de Televisa, México, Claves Latinoamericanas, 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos. “Reformando al Estado”, Nexos, 1990, núm. 148, p. 27-35.
- Samuelson, Paul A. “Contrast between welfare conditions for joint supply and public goods.” Review of Economics and Statistics. 51 (1969) pp. 26-30.
- , “Aspects of public expenditure theory.” Review of Economics and Statistics, 40 (1958), pp. 332-338.
- , “The pure theory of public expenditure.” Review of Economics and Statistics, 36 (1954), pp. 387-389.
- Simon, Herbert. El Comportamiento Administrativo, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 1964.
- Snidal, Duncan. “Public Goods, Property Rights, and Political Organizations”, International Studies Quarterly, 23 (1979), pp. 532-566.
- Stigler, George J. “The theory of economic regulation”, Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1971), p. 3-15.
- Televisión Metropolitana, Canal 22, Informe del Director General al Órgano de Gobierno del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 1993, México, Televisión Metropolitana, 1993.
- Televisión Metropolitana S.A. de C.V., Manual de Organización, México, Televisión Metropolitana, agosto de 1994, p. 6.

Televisión Metropolitana, Proyecto de Presupuesto 1992, México, Televisión Metropolitana, junio de 1992.

Toussaint Alcaraz, Florence. “Políticas financieras de la televisión estatal. El caso de Imevisión” en ¿Televisión Pública en México?, Florence Toussaint Alcaraz Coord., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993.

Tovar y de Teresa, Rafael. Modernización y Política Cultural, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.