

**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**



**“HACIA UN MODELO REGIONAL DE MEDIOS PÚBLICOS:  
EL CASO DE MORELOS”**

**TESIS**

Que para obtener el grado de

**MAESTRA EN COMUNICACION**

Presenta

**MARIA DOLORES ROSALES CORTES**

Director de Tesis: Dr. Juan Francisco Escobedo Delgado

Lectores: Mtro. Miguel Bernardo Treviño  
Mtra. Sylvia Hortensia Gutiérrez y Vera

México D.F.

2006

**Índice:**

Introducción.....	4
Capítulo 1. Análisis del diseño jurídico e institucional del Sistema Morelense de Radio y Televisión.....	12
1.1 Primera Fase (1985-1993). ....	16
1.2 Segunda Fase (1993-1995).....	20
1.3 Tercera Fase (1995-1998).....	30
1.4 Cuarta Fase (1998-2000).....	34
Capítulo 2. Análisis del proceso de traslado de los medios audiovisuales gubernamentales, del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.....	38
2.1 Reformas Constitucionales y legales.....	40
2.2 Análisis de la posición de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.....	50
Capítulo 3. Análisis del desempeño de los medios audiovisuales gubernamentales....	61
3.1 Desempeño del Sistema Morelense de Radio y Televisión, bajo el Poder Ejecutivo.....	61
3.2 Desempeño de la Dirección General de Radio y Televisión durante la XLVIII Legislatura.....	70
3.1 Desempeño de la Dirección General de Radio y Televisión durante la XLIX Legislatura. ....	77

Capítulo 4. Marco de referencia para el diseño de una propuesta de modelo regional de medios públicos audiovisuales.....	88
4.1 Principales referencias internacionales en materia de medios públicos. ....	94
4.1.1 El caso de la BBC de Londres.....	94
4.1.2 El caso de RTVE de España.....	96
4.1.3 El caso de TVN Televisión Nacional de Chile.....	98
4.2 Principales referencias nacionales en materia de medios públicos..	101
4.2.1 Canal 11 y Canal 22.....	102
4.2.2 Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.....	104
4.2.3 Radiotelevisión de Veracruz.....	108
4.3 Definiciones e indefiniciones de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de medios públicos.....	111
Capítulo 5. Propuesta de un modelo regional de medios públicos a manera de conclusión.....	117
5.1 Diferencias entre un medio gubernamental y un medio público....	119
5.2 Nombramiento de los directivos, autonomía de gestión y rendición de cuentas.....	121
5.3 Autonomía editorial y Consejo Editorial.....	126
5.4 Financiamiento y acceso a la publicidad pública y privada .....	131
Bibliografía.....	138

## Introducción

*“Lo que sabemos sobre la sociedad y aún lo que sabemos sobre el mundo, lo advertimos a través de los medios de comunicación para las masas”*  
Niklas Luhmann.

La democratización de México no conseguirá consolidarse mientras no se realicen los cambios legales e institucionales necesarios para hacer posible que los medios de comunicación, y en especial la radio y la televisión se sujeten a las reglas del juego democrático, al Estado de Derecho, a las exigencias del derecho a la información y a los parámetros democráticos internacionales.

A partir de la alternancia en el poder, que implicó el desplazamiento del PRI de la centralidad política y del gobierno, se empezaron a debilitar los antiguos arreglos informales que alimentaron la relación de subordinación de los medios hacia el régimen político; para dar lugar a un nuevo y aún no definido arreglo o modelo de subordinación de los actores políticos hacia los medios y en especial hacia las dos principales empresas de televisión privada.

En este contexto, el surgimiento y operación de los medios de comunicación audiovisuales cuya titularidad pertenece a los poderes públicos, ha estado marcada por la ausencia de una política nacional de comunicación social y una política de medios. El apoyo a la radio y televisión administradas por el gobierno federal y por los gobiernos locales ha sido aleatorio e incluso marginal. El funcionamiento y desarrollo de los actuales medios gubernamentales, así como su deseable transformación en medios públicos es un asunto que no tiene la relevancia necesaria en la agenda pública.

El despliegue corporativo de los medios privados para que la Cámara de Diputados y la de Senadores aprobaran las recientes reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, demostró su capacidad de organización; los dueños de las televisoras, frente a la coyuntura de la sucesión presidencial del 2 de julio del 2006, lograron imponer una legislación excepcional fuera de todo límite, cuyo objetivo central se ubica en la consolidación del monopolio. Por lo menos en el corto plazo, cualquier posibilidad de modificar la ley con perspectivas democráticas, fue cancelada y se ha puesto en riesgo el funcionamiento y permanencia de los medios de comunicación que operan con permisos.

La correlación de fuerzas políticas y económicas es muy poco favorable al estímulo y desarrollo de los medios gubernamentales; los colocan en una situación precaria y desincentivan los procesos aislados y sin cobertura legal para ser transformados en medios públicos.

El proceso de transformación de los medios gubernamentales en medios públicos no se encuentra en la agenda de los actores políticos, y cuando aparecen señales de interés en ese sentido, es porque se trata de acciones que ocurren de manera subrepticia y lenta, debido a las restricciones legales. El desfase entre la democratización de la vida política del país y la actualización del marco legal e institucional de los medios audiovisuales es muy grande, y se hace más evidente al comparar la legislación de medios mexicana, con las leyes en la materia en países con democracias consolidadas.

Donde especialmente se advierten los efectos de la falta de democratización en el campo mediático es en la competencia electoral, ya que en ese ámbito se han incrementado las prácticas de corrupción y los malos manejos de los recursos públicos

que reciben los partidos políticos, y sobre los que no existe un eficaz y oportuno mecanismo de rendición de cuentas.

El nexo más específico entre los medios electrónicos y los partidos tiene que ver con el gasto desmesurado que los partidos realizan en medios. Siete de cada 10 pesos que reciben los partidos políticos por concepto de subsidio público va a parar a las arcas de los medios audiovisuales privados. Y de esos 7 pesos, el 90% se gasta en televisión, en una relación de 3 a 1 entre Televisa y TV Azteca.

Esta relación tan favorable para el duopolio televisivo y en especial para Televisa, les ha otorgado un enorme poder para orientar en su favor las decisiones de la autoridad encargada de aplicar la ley respectiva, como es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; así como para bloquear cualquier posibilidad de reforma que no favorezca sus intereses.

El margen para el estímulo y transformación de los medios gubernamentales en medios públicos es mínimo. La Ley Federal de Radio y Televisión no hace ninguna mención de medios públicos en su contenido. No hay cobertura legal para garantizar su viabilidad financiera ni su reconversión tecnológica. Por ello los criterios para realizar la transición hacia un modelo de medios públicos son inexistentes, no obstante las recomendaciones que al respecto han formulado la ONU y la UNESCO. Para valorar la importancia que la comunidad internacional presta al tema, conviene recuperar *in extenso* un párrafo de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU 59/126, que en el apartado “La información al servicio de la humanidad”, insta a todos los países.....para velar por la diversidad de fuentes de información y por su libre acceso a la información, y reconociendo el llamamiento que se ha hecho en ese contexto en pro de lo que en las Naciones Unidas y en diversos foros internacionales se ha denominado “un nuevo orden mundial de la información y la comunicación, considerado como un

proceso evolutivo y continuo”. Para que “cooperen y realicen actividades concertadas con miras a reducir las disparidades existentes en las corrientes de información a todos los niveles, incrementando la asistencia para el desarrollo de las capacidades e infraestructuras de comunicaciones de los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta sus necesidades y las prioridades que esos países asignan a esas esferas, para que tanto ellos como sus medios de información públicos, privados y de otro tipo puedan formular sus propias políticas de información y comunicación libre e independientemente, y aumentar la participación de los medios de información y los particulares en el proceso de comunicación, y asegurar una corriente de información libre a todos los niveles”.<sup>1</sup>

Las escasas transformaciones que se operan en los medios gubernamentales pasan desapercibidas y en cualquier momento pueden revertirse. Especialmente porque ocurren en un contexto poco favorable y legalmente restrictivo. He aquí uno de los principales obstáculos para la transformación democrática de los medios gubernamentales que actualmente son administrados bajo el título de permisos. Este desfase es intolerable en las sociedades democráticas avanzadas.

En México el debate sobre la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos no ha cobrado la fuerza necesaria para lograr que éstos sean reconocidos en la ley, a pesar que el tema ha despertado el interés de académicos y especialistas. Instituciones públicas como la Presidencia de la República o el Congreso de la Unión, han eludido su responsabilidad de garantizar a la sociedad el derecho a la información, que no solo involucra el derecho de acceso a los documentos en poder de las instituciones públicas, sino el derecho de los ciudadanos a la diversidad de fuentes

---

<sup>1</sup> A/RES/59/126 A-B, 25 de enero de 2005. Quincuagésimo noveno período de sesiones

de información. Tampoco han mostrado voluntad política para frenar la consolidación del monopolio de los medios privados de comunicación.

La sociedad mexicana, ajena al papel que han desempeñado los medios públicos autónomos y sólidos en otros países, no alcanza a comprender los beneficios sociales que le han sido negados por años, al no contar con fuentes de información plurales que difundan mensajes distintos a la programación repetitiva y de dudosa calidad como la que produce el duopolio televisivo mexicano.

Hace falta ahondar, especialmente en las experiencias internacionales. Hasta ahora el debate se ha centrado en las características del titular del permiso, sin ahondar en las características del medio, en la política editorial, en la autonomía de gestión, en las fuentes de financiamiento y en la participación de la sociedad.

Salvo raras excepciones y pequeñas islas en la programación, los medios gubernamentales han operado al servicio de las pautas del gobierno y del gobernante en turno, sea este federal o estatal. El segmento más vulnerable a los intereses del gobierno y al mismo tiempo más manipulado es el que tiene que ver con los programas informativos. El análisis de los noticiarios arroja datos importantes acerca de la orientación y sesgos políticos que se introducen en los medios gubernamentales. Podría decirse que los medios gubernamentales habitualmente han sido recursos mediáticos adicionales de propaganda política del gobierno y del gobernante en turno. El tema es pertinente y debe analizarse con rigor. En la bibliografía disponible no existen suficientes ni profundos estudios sobre la cuestión.

El problema de la existencia y desarrollo de los medios gubernamentales no debe plantearse en contraposición a los medios privados, ya que la legislación vigente a pesar de no hacer referencia a medios públicos, establece un modelo de coexistencia de ambas modalidades de operación. No es un dilema irreconciliable el que subyace entre

los medios concesionados y los medios permisionados. La cuestión debe plantearse en la perspectiva de la formulación de un modelo mixto y más equilibrado, donde los medios privados se sujeten a las reglas jurídicas democráticas y al interés público, y los medios gubernamentales evolucionen hacia un modelo de medios públicos que les permita cumplir de mejor manera sus propósitos en el marco de la democratización inacabada del país.

Para los medios que operan bajo la modalidad de permisos el panorama es incierto. Su principal fuente de financiamiento son los recursos públicos y en las actuales condiciones económicas del país, la política de restricción presupuestal impide ampliar las partidas destinadas hacia los medios gubernamentales. No disponen de los suficientes recursos para operar con normalidad; mucho menos para invertir en producciones propias o para acometer el inevitable proceso de reconversión tecnológica digital.

Hay voces que propugnan por la privatización de los medios gubernamentales, mientras otras promueven la conformación de un modelo mixto. Se argumenta que los gobiernos no deben administrar medios de comunicación, pero dicho argumento no se sostiene. Incluso en Estados Unidos, país que favoreció el modelo de desarrollo comercial de los medios audiovisuales, existen medios públicos que coexisten con los medios privados. La cuestión central radica en la posibilidad de que la ley estipule claramente los objetivos de los medios públicos, les otorgue autonomía e independencia de los gobiernos, y permita que se alleguen recursos adicionales de fuentes distintas al presupuesto público.

El mercado y las modalidades de financiamiento son amplias y pueden coexistir sin problemas con el modelo de medios electrónicos privados. Pero los empresarios de los medios desdeñan y menosprecian esa posibilidad, con el fin de mantener el status de

privilegio que les ha permitido operar en condiciones ventajosas e incluso monopólicas, que inhiben la diversidad de concesionarios y restringen la pluralidad en la oferta mediática.

El debate es complejo y tiene que ver con múltiples temas y asuntos. Pero no podrá esclarecerse ni mucho menos alcanzar la relevancia que debe tener en la agenda pública, si las instituciones públicas persisten en eludir su responsabilidad y la sociedad permanece desinformada y apática sobre la utilización que las empresas privadas de medios de comunicación, hacen del espectro radioeléctrico. El espacio a través del cual se transmiten las señales de radio y televisión, y que es propiedad de la nación; un bien público y limitado.

En el estado de Morelos, los medios permisionados atraviesan por una etapa de incertidumbre. En el año 2000, los medios audiovisuales estatales fueron trasladados del ámbito de influencia del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. En la actualidad ambos poderes mantienen diferencias respecto de la titularidad de los permisos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tampoco se pronuncia al respecto. Existe una propuesta de iniciativa de ley, elaborada por la XLIX Legislatura local, para transformar la actual Dirección de Radio y Televisión del Congreso en el Instituto Morelense de Radio y Televisión. En el borrador que aún no se convierte en Iniciativa de Ley, se propone la creación de un patronato que contribuya a gestionar recursos y conseguir patrocinadores externos.

En esta investigación me propongo analizar la situación de los medios gubernamentales actualmente operados por el Congreso del estado, su desarrollo histórico, así como establecer los elementos mínimos que debería contener una propuesta de transformación en medios públicos, tomando en cuenta las condiciones y restricciones aludidas líneas arriba. Se trata de completar la investigación con la

elaboración de una propuesta que sirva como referencia para transformar la actual Dirección General de Radio y Televisión de Morelos en un modelo regional de medios públicos, pese a las restricciones legales y presupuestarias en las que opera actualmente