



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

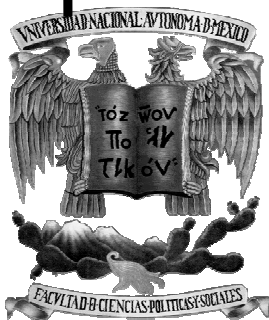
REFORMA ELECTORAL Y PROHIBICIÓN DE LA CONTRATACIÓN
DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL EN LA RADIO Y TELEVISIÓN
EN MÉXICO

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias de la Comunicación
Especialidad en Comunicación Política

Presenta:
Jaime Hernández Gómez

Asesor: Lic. Javier Corral Jurado



CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

REFORMA ELECTORAL Y PROHIBICIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE
LA PUBLICIDAD ELECTORAL EN LA RADIO Y TELEVISIÓN EN
MÉXICO

PARA:

Mis padres:

Juan: La mejor herencia que me has otorgado es el estudio y las ganas de superarme... gracias papá.

Viky: Además de madre, has sido, eres y serás mi mejor amiga: te quiero y admiro.

Mi hermano y demás familiares:

Lino: mi gran amigo.

Primos y tíos: gracias por su aliento constante.

Mi novia:

Mary: La niña preciosa que conocí en la biblioteca del bachillerato: gracias por compartir momentos maravillosos conmigo.

Quienes creyeron en mí:

Doctor Jaime y familia. Su ayuda no fue en vano.

Profesores: Quienes ayudaron en mi formación profesional.

Amigos y compañeros de la carrera:

Héctor, Luís Ángel, Miguel Ángel, Bertha, Alín, Gustavo, Ángel, Perla, Paty, Jessica, Laura, Mario, Isaac, Linda, Lalo, Bety, Melgarejo, Rodrigo, Manuel, Zamir, Luís Antonio, Mercedes, Gerson, Marlene, Isa, Karlita, Rosa, Laritza, Poncho, Alejandro (Rojo y Sky), Quique, a todos los compañeros de la generación 2004-1–2008-1, amigos y demás doctores: Mi paso por la carrera no se explicaría sin ustedes.

A la Coordinación de Informática de la FCPyS:

A los compañeros becarios, técnicos académicos y encargados del CIID, en especial a Marco Rocha. ¡Gracias!

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM y la FCPyS:

Estoy orgulloso por formarme profesionalmente en sus aulas.

Al Lic. Javier Corral Jurado:

Para mí un ejemplo como político, profesor y persona. Mi admiración y respeto para usted. Gracias por ser mi asesor.

A la profesora Margarita Flores Santiago:

Su ayuda en la elaboración de esta Tesis fue fundamental ¡¡Le estaré siempre agradecido!!

A mis sinodales:

Gracias por su tiempo y sugerencias, me ayudaron a mejorar el contenido de la Tesis.

Profa. Fátima Fernández Christlieb

Prof. Lorenzo Córdova Vianello

Prof. Porfirio Toledo Delgado

Prof. Pablo Martínez Pichardo

A la profesora Beatriz Solís Leree

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	5

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

1.1 FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ELECTORALES.....	11
1.2 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	12
1.2.1 Público.....	13
1.2.1.1 <i>Por actividades ordinarias permanentes</i>	17
1.2.1.2 <i>Por actividades electorales</i>	18
1.2.1.3 <i>Por actividades específicas</i>	20
1.2.2 Privado.....	20
1.2.3 Otras prerrogativas.....	22
1.3 ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN.....	23
1.3.1 Gratuito de forma permanente.....	27
1.3.2 Gratuito durante las campañas electorales.....	29
1.3.3 Pagado mediante la contratación de la publicidad electoral.....	30
1.4 POR QUÉ EL TÉRMINO PUBLICIDAD ELECTORAL.....	34

CAPÍTULO SEGUNDO. EL COSTO ECONÓMICO

2.1 PRESENTACIÓN.....	37
2.2 FINANCIAMIENTO ELECTORAL (2000-2007).....	39
2.2.1 Instituto Federal Electoral.....	40
2.2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	42
2.2.3 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.....	43
2.2.4 Partidos políticos.....	44
2.3 GASTO DE LOS PARTIDOS EN LA RADIO Y TELEVISIÓN.....	45
2.3.1 Elecciones 2000.....	46
2.3.2 Elecciones 2003.....	50
2.3.3 Elecciones 2006.....	53
2.3.3.1 <i>Erogación por contendiente</i>	56
2.3.3.2 <i>Spots monitoreados no reportados</i>	61
2.4 CONCENTRACIÓN EN EL GASTO MEDIÁTICO.....	63

CAPÍTULO TERCERO. EL COSTO POLÍTICO

3.1 PRESENTACIÓN.....	67
3.2 EL ESTADO COMO ENTIDAD REGULADORA.....	69
3.3 COSTOS POLÍTICOS.....	74
3.3.1 Tarifas de acceso: política y diferenciada.....	75
3.3.2 El paquete de medios. Caso Peña Nieto.....	80
3.3.3 El Estado y la claudicación en su función reguladora. Caso reforma a las leyes de medios.....	84

CAPÍTULO CUARTO. EL COSTO SOCIAL

4.1 PRESENTACIÓN.....	97
4.2 DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	98
4.3 IMPORTANCIA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN.....	105
4.4 FORMATOS DE ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN.....	108
4.5 PUBLICIDAD POLÍTICA <i>VERSUS</i> PUBLICIDAD COMERCIAL.....	112
4.6 PREDOMINIO DEL <i>SPOT</i> Y EL INCUMPLIMIENTO CON EL DERECHO SOCIAL A SER INFORMADO.....	113
4.6.1 Duración.....	116
4.6.2 Imagen.....	119
4.6.3 Candidato.....	122
4.6.4 Slogan.....	124
4.6.5 Información racional y emocional.....	127

CAPÍTULO QUINTO. REFORMA ELECTORAL Y PROHIBICIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL

5.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL.....	135
5.1.1 Antecedentes y contexto.....	138
5.1.2 Objetivos.....	142
5.1.3 La base constitucional definitoria.....	144
5.2 MARCO NUEVO DE ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN.....	146
5.2.1 Los tiempos del Estado: oficiales y fiscales.....	146
5.2.2 El uso electoral de los tiempos estatales.....	153
5.3 MEDIDAS PARALELAS FUNDAMENTALES.....	157
5.3.1 Prohibición permanente de la contratación de publicidad política..	158
5.3.2 Prohibición constitucional a terceros.....	160
5.3.3 Prohibición de la publicidad gubernamental durante las campañas.....	164
5.3.4 Prohibición de las ofensas y calumnias.....	167

5.3.5 Reducción de los tiempos de campaña.....	168
5.4 MECANISMO NUEVO DE FINANCIAMIENTO.....	171
5.4.1 Para gastos ordinarios.....	171
5.4.2 Para gastos de campaña y actividades específicas.....	173
5.4.3 Financiamiento privado.....	177
CONCLUSIONES.....	181
ANEXOS.....	195
FUENTES DE CONSULTA.....	211

INTRODUCCIÓN

La reforma electoral, compuesta por modificaciones constitucionales y legales — publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008 de forma respectiva— representa el fin de un conjunto de prácticas suscitadas en los procesos electorales recientes efectuados en México, y al mismo tiempo, genera una nueva forma de entender la relación entre el Estado, los medios electrónicos y la sociedad.

Con la Reforma Constitucional en Materia Electoral se contempla el derecho de réplica, se regulan aspectos relacionados con la difusión de la publicidad gubernamental, se prohíbe la intromisión de terceros a las contiendas electorales, se disminuye la duración de las campañas, se avanza en la homologación del calendario electoral en los estados, se otorga mayores atribuciones de fiscalización al IFE, se regulan las precampañas, se reduce el dinero privado en las elecciones, entre otras medidas relevantes.

No obstante, de todas las acciones de la Reforma Constitucional en Materia Electoral, la decisión de prohibir la contratación de la publicidad electoral en la radio y televisión para los partidos políticos constituye una medida de gran importancia. Esto porque dicha práctica había demostrado una distorsión en la relación de la comunicación política establecida entre el sistema de partidos, medios electrónicos y ciudadanos.

Por publicidad electoral, en esta investigación se entiende toda aquella propaganda contratada por los partidos políticos en la radio y televisión, durante los periodos de campañas destinadas a la obtención del voto.

En medio de un contexto en el cual los partidos políticos necesitan medios de información para hacer contacto con la ciudadanía y donde los medios electrónicos constituyen elementos que posibilitan la difusión masiva e inmediata de la misma, los primeros destinaban —durante las campañas— miles de millones de pesos a los empresarios de la radiodifusión con el objetivo de tener mayores

espacios mediáticos. En las campañas de la elección federal de 2006 los partidos gastaron casi 2 mil millones de pesos en dichos medios.

Sin embargo, la necesidad de los partidos por adquirir espacios en la radio y televisión no sólo ocasionaba un gasto considerable de recursos en dichos medios, sino también una relación discrecional y arbitraria entre la clase política y los radiodifusores, la cual beneficiaba en mayor medida, intereses comerciales y políticos de los segundos. Ejemplos como el Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, discutida y aprobada en un contexto electoral —entre diciembre de 2005 y marzo de 2006— ponían en riesgo el poder soberano del Estado como rector y regulador de los medios electrónicos.

Así también, con la contratación de publicidad electoral, los partidos utilizaban de forma predominante la estrategia de comunicación política basada en el *spot*, es decir, la hegemonía del promocional político con duración escasa y repetición continua, lo cual ponía en evidencia el incumplimiento del derecho a ser informado que tiene toda persona, en este caso, el ciudadano.

Bajo este planteamiento, la hipótesis de esta investigación considera a la prohibición de la contratación de la publicidad electoral como la medida más significativa de la Reforma Constitucional en Materia Electoral aprobada en el Congreso de la Unión en septiembre de 2007, pues dicha práctica, además que llegó a encarecer de sobremanera los procesos electorales, generaba una distorsión política en la relación Estado-Medios-Sociedad, lo cual hacía necesaria su eliminación.

La medida, acompañada de otras de suma importancia como la prohibición permanente de la contratación de publicidad política de los partidos y/o terceros que puedan influir en las preferencias electorales, implica la creación de un marco nuevo de comunicación entre los partidos políticos y los medios electrónicos, pues ahora el acceso se realizará mediante la utilización de los tiempos del Estado. Esta medida tiene un significado liberador para la clase política mexicana, pues es

el paso legislativo más importante de la última década encaminada a sentar las bases de lo que puede ser un modelo nuevo de comunicación política y facilitar la decisión de los legisladores para una eventual legislación del sistema de medios.

Por ello, en esta investigación se persiguen dos objetivos. El primero es describir los factores que propiciaron la prohibición de la contratación de la publicidad electoral en la radio y televisión. Es importante demostrar que la decisión efectuada en la reforma electoral no fue producto de la casualidad, sino de un cúmulo de experiencias negativas que implicaban su necesaria prohibición.

Como segunda finalidad se busca explicar el nuevo marco de acceso establecido con la reforma, de los partidos políticos a la radio y televisión, así como confrontar algunos argumentos con los que se ha tratado de descalificar éstas enmiendas constitucionales. Esto último debido a críticas que han manifestado algunos radiodifusores, consejos empresariales, comunicadores e intelectuales en contra de ellas.

Para lograr los objetivos planteados, esta investigación se compone de cinco capítulos relacionados de manera lógica. En el primero se contextualiza la práctica de la contratación de la publicidad electoral a través del desarrollo del marco jurídico en el que se ubicaba antes de su prohibición. Se retoman las principales reformas que establecieron la evolución, tanto de los mecanismos de financiamiento como de las modalidades de acceso a la radio y televisión de los partidos políticos, establecidas hasta la reforma electoral de 1996.

En los siguientes tres capítulos, del segundo al cuarto, se describen los factores principales que evidenciaban la necesaria prohibición de la contratación de la publicidad electoral. Para explicarlos, se utilizan tres categorías denominadas: costo económico, costo político y costo social.

El costo económico, descrito en el capítulo segundo, pretende evidenciar los recursos económicos significativos —la mayoría proveniente del erario— que los partidos políticos destinaban a la radio y la televisión por la adquisición de

tiempo aire durante las campañas electorales. Para ello se considerarán los procesos electorales federales efectuados en el año 2000, 2003 y 2006.

El capítulo tercero se ocupa del costo político, el cual es integrado por un conjunto de prácticas relacionadas con la contratación de la publicidad electoral, que evidenciaban la debilidad en que se encontraba la clase política frente a los empresarios de la radio, y primordialmente de la televisión. Casos como el uso de la tarifa política, la tarifa diferenciada y el paquete informativo de medios por parte de los concesionarios durante las campañas, influían en el comportamiento de la clase política, quienes subordinaban temas de interés general en beneficio de los objetivos particulares de los radiodifusores.

El costo social es objeto de descripción del capítulo cuarto. En él se utiliza la garantía que representa el derecho a la información que tiene toda persona para conocer las propuestas, ideologías y programas establecidos en las plataformas electorales de los partidos políticos. Se pretende reflexionar si la publicidad electoral, a través del predominio de la estrategia de comunicación política basada preponderantemente en el *spot* garantiza el derecho a ser informado que tiene todo ciudadano, reconociendo previamente la importancia de la información en el avance hacia un sistema democrático.

El capítulo quinto pretende cumplir el segundo objetivo. Para ello, se describe la prohibición de la contratación de la publicidad electoral, así como de otras medidas efectuadas con la Reforma Constitucional en Materia Electoral — como la prohibición de la difusión de publicidad gubernamental durante las campañas electorales— las cuales ayudarán a reducir la distorsión existente en la relación entre el sistema de partidos, los medios electrónicos y la sociedad. Se explica la utilización ahora de los tiempos del Estado por los partidos políticos durante los periodos de precampañas, campañas y fuera de éstas. Se confronta algunos argumentos de quienes pretendían descalificar la reforma electoral y además, se enfatiza en algunos temas en el que no se avanzó, a pesar de las reformas.

El tema de esta investigación se justifica por su actualidad y relevancia. Han sido en los años recientes en los que el tema de la relación partidos, medios electrónicos y sociedad ha estado vigente en la agenda política, académica, de las organizaciones sociales, así como en el interés de los mismos empresarios de la radiodifusión. Por ello, esta Tesis pretende realizar un aporte desde el ámbito académico que permita entender con mayor detalle dicho elemento, considerado relevante en el triángulo de la comunicación política. Busca servir como referencia para la realización de investigaciones posteriores que reflexionen sobre temas como el dinero en las campañas electorales, el papel de los medios electrónicos en los procesos electorales; los partidos políticos y su cumplimiento con el derecho a la información; el Estado y su papel como rector y regulador de los medios electrónicos; la representatividad de la clase política; el predominio del *spot* en las campañas electorales, en fin, una serie de temas vinculados con el análisis del sistema democrático en México, los cuales a partir del nuevo marco de comunicación entre los partidos, medios electrónicos y sociedad serán objeto de estudios necesarios para la Academia y el trabajo legislativo en México.

Es preciso anticipar que esta investigación abarca hasta la realización del nuevo marco legal que reglamenta la Reforma Constitucional en Materia Electoral y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, bajo la denominación de nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Es importante subrayar la gran importancia que representa conocer y entender el nuevo marco de comunicación entre la clase política y la radio y televisión producto de la reforma electoral efectuada, pues en él se encuentran inmersos derechos políticos, económicos, pero sobre todo sociales, los cuales tienen que ver con el avance hacia un sistema democrático, donde la sociedad no debe ser espectador pasivo de los sucesos políticos, sino sujeto esencial de los procesos electorales y el destinatario final de lo que representa la comunicación política en México.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

1.1 FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ELECTORALES

El financiamiento público federal para las actividades electorales, en el que se incluye las actividades permanentes de los partidos y de las instituciones electorales, así como de los procesos electorales ocasionó del año 2000 a 2007, un gasto aproximado de 69 mil 874 millones de pesos,¹ los cuales aunados a un cálculo sobre el costo por voto, llevó a concluir que los mecanismos para elegir representantes populares en México tenían un costo económico significativo para el erario.

En el sistema electoral mexicano, las instituciones provistas con recursos públicos para la realización de las actividades electorales federales lo constituyen el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y los partidos políticos.

De las instituciones mencionadas, del año 2000 a 2007, al IFE se le asignó el presupuesto mayor con 38 mil 309 millones de pesos (54.89%), siguiendo los partidos políticos con 23 mil 309 millones (33.4%), después el TEPJF con 7 mil 551 millones (10.81%) y por último, la FEPADE con 714 millones (1.02%).

De lo anterior se deriva que para entender los motivos de la erogación de recursos cuantiosos para la renovación de los representantes populares era relevante diagnosticar el gasto realizado por las instituciones electorales financiadas con recursos públicos, entre ellos los partidos políticos, y conocer la incidencia que tenía en ello, el tema de la contratación de publicidad electoral.

¹ Reyes Tepach, "El financiamiento público federal otorgado al IFE, al TEPJF, a la Fepade y a los partidos políticos" (en línea), México, Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis. 2007, (consultado el 14/05/2007), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-05-07.pdf>.

Así, durante los años 2000, 2003 y 2006, en los que se realizaron elecciones federales, los partidos recibieron en total 12 mil 064 millones de pesos, del cual 7 mil 034 millones lo destinaron para la realización de sus campañas, erogando 53% de dichos recursos (3 mil 734 millones) en la compra de tiempo aire en la radio y la televisión. Como se aprecia, los partidos ocupaban, un porcentaje significativo de recursos para la contratación de publicidad electoral.

Ahora bien, para comprender la práctica que representaba la contratación de publicidad electoral de los partidos políticos en los medios electrónicos es preciso ubicar dos elementos que la hacían posible. Por un lado, el marco jurídico que regulaba el financiamiento de los partidos y por el otro, el que posibilitaba el acceso de los mismos a la radio y televisión. Esto es lo que describe el presente capítulo.

1.2 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son las instituciones facultadas para participar en las elecciones federales y/o estatales y registrar candidatos para competir por la integración de de los puestos de representación popular, por ello son considerados entidades de “interés público.”² Además:

Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.³

Para que los partidos políticos tengan la capacidad de cumplir sus objetivos, el Estado los dota de una serie de prerrogativas, entre las cuales se encuentran las diferentes formas de financiamiento público, el disfrute de las franquicias postales y telegráficas, el goce de un régimen fiscal preferente y el acceso gratuito a la radio y televisión mediante el uso de un determinado porcentaje de los tiempos del Estado. Véase tabla 1.

² Artículo 41, base I, párrafo 1º, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, IFE, 4ª edición, 2005, p. 53.

³ Artículo 41, base I, párrafo 2º, *Constitución Política...*, p. 53.

El financiamiento para el sistema de partidos se clasifica en público y privado, y dentro del público se encuentran los que son otorgados por el concepto de actividades ordinarias permanentes, por actividades electorales y por actividades específicas.

Tabla 1 Prerrogativas de los partidos políticos	
Financiamiento público	Recursos por actividades ordinarias Recursos por actividades electorales Recursos por actividades específicas
Otras prerrogativas	Gozar de régimen fiscal Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas Acceso gratuito a la radio y televisión en tiempos permanentes y electorales

Fuente: elaboración propia de acuerdo al COFIPE.

1.2.1 Público

“Los partidos no siempre han sido como los conocemos hoy,”⁴ señala Octavio Rodríguez Araujo al referirse a la evolución de éstos durante el siglo XX. De hecho, “hasta 1946 —y durante los 120 años previos— la organización de las elecciones estuvo en manos de los alcaldes y jefes políticos regionales o locales, con autonomía de imponer reglas y prácticas propias (...) Por eso, en ese año, se federalizó la estructura electoral mexicana.”⁵

Ahora bien, sí la situación de los partidos políticos se ha ido transformando, lo mismo ha sucedido con sus métodos de financiamiento. Con base en las reformas electorales, cada vez se les ha venido dotando de mayores prerrogativas, como por ejemplo el financiamiento público, el cual ha llegado —actualmente— a tener una preponderancia sobre el dinero privado para evitar que los partidos sean capturados por organismos como el narcotráfico o los grupos empresariales, y entonces se pervierta el sentido de los procesos electorales.

⁴ Octavio Rodríguez Araujo, “Las reformas electorales”, en Carlos Sirvent (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*. México, FCPyS-UNAM, 2002, p. 9.

⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México, FCE, 2000, p. 24.

De acuerdo con Daniel Zovatto, el financiamiento público consiste en “la entrega de dinero, bonos o préstamos (...) por parte del Estado hacia los partidos políticos, y generalmente es utilizado para la subvención de gastos de las campañas electorales, la operación permanente de los partidos, así como la investigación y fortalecimiento institucional de los mismos partidos.”⁶

En México, las reformas electorales que dieron origen al financiamiento público de los partidos fueron las efectuadas en 1977, cuando se modificó el artículo 41 constitucional para entonces enunciar: “En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular.”⁷

No obstante, a pesar del mandato constitucional, el artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en su fracción tercera —sobre el financiamiento— resultó ambigua y discrecional, pues a pesar de señalar que “los partidos políticos tuvieran la prerrogativa de contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades,”⁸ no se señalaba la forma de conocer el monto del financiamiento, las reglas de distribución, los periodos de entrega de los recursos económicos, ni mucho menos un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los partidos.

Fue con las reformas de 1987 cuando se determinaron: “la fórmula para el cálculo del monto de financiamiento total de los partidos políticos, el mecanismo de distribución de los recursos, así como la calendarización de ministraciones.”⁹ El financiamiento total se obtenía mediante la multiplicación del costo mínimo de campaña para diputado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa (en ese entonces 300). La regla de distribución dividía para los partidos

⁶ Daniel Zovatto, “América Latina” en Manuel Carrillo, *et. Al. Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia*. México, FCE, 2003, pp. 56-57.

⁷ Alonso Lujambio, “México”, en Manuel Carrillo, *et. Al. Op. Cit.*, p. 372.

⁸ Alonso Lujambio, “México”, *Ibidem*, p. 373.

⁹ *Ibidem.*, 374.

políticos: 50% conforme al número de votos obtenidos y 50% de acuerdo al número de diputados conseguidos en la última elección. Respecto a las ministraciones, se otorgaban de manera anual.

La principal crítica para las reformas de 1987 fue que durante dos años (1987 y 1988) no se conoció el monto de financiamiento público. Asimismo, los integrantes de la Comisión Federal Electoral y los diputados eran mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que la distribución del dinero se prestaba al juego de la discrecionalidad y favoritismo hacia un sólo partido. Además, la rendición de cuentas resultaba ambigua, pues no incluía sanciones para los partidos que no justificaran el empleo de los recursos. “No se tiene registrado que ningún partido haya entregado sus informes.”¹⁰

Un elemento relevante establecido en las reformas de 1987 fue el establecimiento de un porcentaje mínimo de votación (1.5%) que los partidos debían obtener para conservar su registro, y así seguir siendo objeto de prerrogativas.

En la reforma electoral de 1990 se “incorporaron nuevas fórmulas y otras fuentes públicas de financiamiento.”¹¹ En primer lugar se cambió el sistema de 50:50 por el método 90:10, es decir, 90% de los recursos serían repartidos de acuerdo al número de votos, y 10% compartidos de forma igualitaria. Mientras tanto, las otras fuentes de financiamiento público que se crearon fueron: el otorgamiento a los partidos de un monto equivalente a 50% del salario neto de sus legisladores (diputados y senadores), y además, un reembolso de 50% por la realización de los gastos que los partidos por conceptos de capacitación, investigación, realización de publicaciones, etcétera. Con esto último surgió el concepto de financiamiento por actividades específicas, vigente hasta ahora y el cual será descrito más adelante.

¹⁰ *Ibid.*, p.377.

¹¹ Carlos Sirvent, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000” en Carlos Sirvent (coord.), *Op. Cit.*, pp.: 84-85.

En las reformas de 1993 se regularon los ingresos privados; se limitó las aportaciones de los simpatizantes a un 10% del financiamiento ordinario total de los partidos. Además, se reglamentó de forma más detallada la rendición de cuentas. “Se obligó a los partidos políticos a contar con un órgano interno responsable de la administración de sus recursos y de la presentación de sus informes tanto anuales como de campaña, esto a un órgano de fiscalización ante el cual los partidos debían presentar sus informes de ingresos y egresos, que se aplicarían para las elecciones federales de 1994.”¹²

Fue la reforma electoral efectuada en los meses de agosto y noviembre de 1996 la que definió las reglas últimas del juego electoral (antes de las efectuadas recientemente en 2007). Con ellas se definió el marco el que se ubicó la contratación de la publicidad electoral, elemento central de esta investigación.

En materia de financiamiento público, la reforma de 1996 permitió hacer efectivo el predominio del dinero público de los partidos con respecto al financiamiento privado. Las reformas constitucionales originaron que el artículo 41 mencionara: “La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”¹³

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de dichas reformas se menciona que el objetivo de prevalecer el dinero público sobre el privado fue para “disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.”¹⁴

¹² María del Rosario Guerra, *Días de alumbramiento: el parto de la México en la Democracia*, México, Eón, 1998, p. 20.

¹³ Artículo 41, base II, párrafo 1º, *Constitución Política...*, p. 53.

¹⁴ Cámara de Diputados, “Exposición de Motivos del proyecto de decretó que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por los coordinadores parlamentarios de ambas Cámaras en conjunto con el Poder Ejecutivo Federal”, (en línea), Cámara de Diputados, *Crónica Parlamentaria*, 1996, formato pdf, (consultado el 12/01/ 2008), disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx>.

No obstante, lo que en ese momento fue visto de manera positiva, años después se convirtió en una crítica. El financiamiento público para los partidos aumentó de forma considerable, de hecho el financiamiento público de 1994, antes de la reforma, representó apenas 9.5% (201 millones 308 mil pesos) de lo erogado por el erario en comparación con lo gastado en 1997 (2 mil 111 millones).¹⁵

Con las reformas se establecieron los denominados topes de campaña, se fijó el porcentaje mínimo de votación para conservar el registro de los partidos, se estableció el criterio de distribución del financiamiento público y se reglamentó una rendición de cuentas de forma más efectiva mediante la obligación hacia los partidos de presentar un informe anual sobre el financiamiento y actividades electorales ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, perteneciente al Instituto Federal Electoral (IFE).

Además, la reforma constitucional y legal de 1996 fijó las modalidades de financiamiento público de los partidos. En el artículo 41 de la Constitución quedó manifestado: “El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.”¹⁶

Con ello, las distintas modalidades de financiamiento público de los partidos públicos, de acuerdo con la reforma electoral de 1996, quedaron de la siguiente manera:

1.2.1.1 Por actividades ordinarias permanentes

Constituyen recursos económicos otorgados anualmente a los partidos políticos para su operación. “Son determinados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral de acuerdo a los costos mínimos de campaña, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con

¹⁵ Vid. Ricardo Becerra, *et. al, Op. Cit.*, pp.: 110-111.

¹⁶ Artículo 41, base II, párrafo 2º, *Constitución Política...*, p. 53.

representación en las Cámaras del Congreso y la duración de las campañas electorales.”¹⁷

Para la distribución de los recursos, se toma en cuenta el criterio 70:30, es decir, 30% de forma igualitaria para todos los partidos políticos, y 70% de acuerdo al porcentaje de votos que hayan obtenido los mismos en la elección anterior, en referencia a los diputados.

Para ejemplificar el concepto, véase la Tabla 2,¹⁸ la cual corresponde a la distribución de los recursos ordinarios del año 2007. Como se puede observar, 800.84 millones de pesos (30%) fueron distribuidos de forma igualitaria entre los ocho partidos políticos, mientras que el resto de los recursos (1 mil 868.63 millones) se dividió de acuerdo a los votos que obtuvo cada quien en la elección de diputados del año 2006.

Tabla 2 Financiamiento público ordinario de los partidos políticos (2007)					
Partido	Votos	%	30% (\$)	70% (\$)	Totales (\$)
PAN	13, 845,122	34,38%	100.105.634,70	642.458.692,05	742.564.326,75
PRI	9.019.065	22,40%	100.105.634,70	418.513.950,50	518.607.618,08
PRD	7.456.568	18,52%	100.105.634,70	346.009.020,48	446.114.642,38
PT	2.402.672	5,97%	100.105.634,70	111.491.795,49	211.597.430,18
PVEM	2.657.533	6,60%	100.105.634,70	123.318.174,82	223.435.776,64
CDRPN	2.154.120	5,35%	100.105.634,70	99.958.161,47	200.063.808,97
PNA	1.883.494	4,68%	100.105.634,70	87.400.247,66	187.505.882,36
PASC	850.985	2,11%	100.105.634,70	39.488.471,83	139.594.106,52
Totales	40.269.559	100%	800.845.077,56	1.868.638.514,32	2.669.483.591,88

Fuente: elaboración propia con base en datos de Omar Alejandro Quinteros.

1.2.1.2 Por actividades electorales

Este rubro, también denominado financiamiento extraordinario, consistía en otorgar a los partidos políticos, durante las elecciones federales —cada tres años— un monto adicional equivalente a lo relativo al financiamiento por actividades ordinarias. La Constitución, en su artículo 41, especificaba: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto

¹⁷ Artículo 41, base II, párrafo 3º, *Constitución Política...*, p. 53.

¹⁸ Omar Alejandro, “Coincidencia, más no consensos para una reforma electoral” en *Enpleno*, año 5, No. 80, 6 de marzo de 2007, p. 17.

durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias de ese año.”¹⁹

De lo anterior, se puede afirmar que cada tres años, los partidos políticos recibían más dinero para gastar en las campañas electorales con el argumento que durante los años electorales realizaban gastos mayores para la búsqueda del voto. Para ejemplificarlo véase la Tabla 3. Se puede apreciar que durante los años 2000, 2003 y 2006 los partidos fueron sujetos de un financiamiento público mayor en comparación con los demás años por causa del financiamiento extraordinario. Asimismo, se observa que de 2002 a 2004 se redujo de forma significativa el financiamiento. Esto último porque en el proceso electoral de 2003 cinco partidos no lograron el porcentaje mínimo de votación (2%), por lo cual perdieron su registro y por ende los derechos a la prerrogativa de los recursos públicos.²⁰ De acuerdo a la fórmula, en ese entonces vigente, para determinar el monto total de financiamiento público para los partidos, el número de estos resultaba fundamental; si aumentaban, el erario debía destinar mayores recursos económicos.

Tabla 3				
Montos de financiamiento público de los partidos políticos de 2000 a 2007 (millones de pesos)				
Año	Ordinario	Extraordinario	Actividades específicas	Total
2000	1 mil 500.45 mdp	1 mil 500.45 mdp	63.17 mdp	3 mil 064.05 mdp
2001	2 mil 206.56 mdp		44.11 mdp	2 mil 250.67 mdp
2002	2 mil 361.25 mdp		78.62 mdp	2 mil 439.88 mdp
2003	2 mil 308.14 mdp	2 mil 427.10 mdp	93.62 mdp	4 mil 829.13 mdp
2004	1 mil 785.83 mdp		69.15 mdp	1 mil 854.99 mdp
2005	1 mil 986.21 mdp		27.03 mdp	2 mil 013.26 mdp
2006	2 mil 068.37 mdp	2 mil 068.37 mdp	34.34 mdp	4 mil 171.10 mdp
2007	2 mil 669.48 mdp		16.43 mdp	2 mil 685.91 mdp

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE.

¹⁹ Artículo 41, base II, inciso b, *Constitución Política...*, p. 53.

²⁰ En 2004 el mismo Instituto Federal Electoral tuvo un presupuesto menor de financiamiento público en comparación con 2002, pues además de reducir el dinero para los partidos, también les aplicó multas significativas por un total de 422 millones 306 mil 876 pesos.

1.2.1.3 Por actividades específicas

Como ya se mencionó, estos recursos fueron contemplados de forma constitucional y legal en las reformas electorales de 1990 cuando se ampliaron las fuentes públicas de financiamiento. En dichas reformas, se legalizó el reembolso de 50% que los partidos políticos gastaran por actividades específicas, quedando vigente y positiva la norma: “Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.”²¹ Con las reformas en 1996 el porcentaje de reembolso por éste concepto quedó en un máximo de 75%.²²

Cabe señalar que en este rubro, en América Latina, países como Chile, Perú, Venezuela y Uruguay también reembolsan las actividades específicas en casos como la capacitación y la investigación, mientras otros como Argentina, Brasil y Colombia no tienen contemplado en su legislación el financiamiento por dicho concepto.²³

1.2.2 Privado

Constituye el otro apartado de financiamiento de los partidos políticos. Incluye lo relacionado con los ingresos por cuotas ordinarias y extraordinarias de militantes, simpatizantes, personas morales, candidatos, actividades de partidos que generen alguna utilidad, entre otros, bajo ciertos límites o prohibiciones.

Es necesario comentar que hasta antes de las reformas de 1977, cuando se inició de manera formal el financiamiento público, los partidos —en particular los de oposición— se autofinanciaban, es decir, obtenían recursos en su mayoría de fuentes privadas. Sin embargo, con los cambios posteriores se fueron restringiendo dichas procedencias hasta establecer un predominio de los recursos públicos sobre los privados.

²¹ Artículo 41, base II, inciso c), *Constitución Política...*, p. 53.

²² *Vid.*, artículo 49, fracción VIII, inciso c), *Cofipe*, p. 43.

²³ *Vid.* Daniel Zovatto, “América Latina” en Manuel Carrillo, *et. al. Op. Cit.*, p. 58.

La reforma que delineó, en gran parte, lo relacionado con las fuentes de financiamiento —y en este caso el privado—, fue la de 1993. “Se establecieron cinco modalidades de financiamiento: público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos;”²⁴ el segundo y el tercero pertenecientes en exclusiva al financiamiento privado.

Bajo la premisa: ante mayor ingerencia privada aumenta el riesgo de pérdida de autonomía de los partidos políticos, la reforma de 1993 y posteriormente la de 1996, coincidieron en limitar y prohibir algunas fuentes de financiamiento privado. Por ejemplo: “se limitó la fuente del otorgamiento de dinero de simpatizantes a un máximo de 10% del total del financiamiento público del partido político, por concepto de gastos ordinarios.”²⁵ Asimismo, “se restringió para los donantes físicos o morales, un límite del 0.05% del monto total del mismo financiamiento público.”²⁶

En cuanto a las prohibiciones, se ha regulado para que no puedan aportar recursos en dinero o en especie entidades como: poderes públicos, dependencias de gobierno, partidos políticos extranjeros, personas de otros países, organismos internacionales, asociaciones religiosas, mexicanos que viven en el extranjero y organizaciones de carácter mercantil.²⁷ Sin embargo, a pesar de las restricciones, los partidos han encontrados formas de evadir la ley y con ello realizar prácticas ilícitas durante los procesos electorales, por ejemplo, los casos *Amigos de Fox* y *Pemexgate* en el año 2000, los cuales tuvieron que ver con la ingerencia de terceros —no permitidos— en el apoyo a las campañas presidenciales. En el primer caso relacionado a Vicente Fox, candidato de la coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), y en el segundo a Francisco Labastida, abanderado del PRI.

²⁴ Carlos Sirvent, *Op. Cit.* p. 91.

²⁵ Artículo 49, fracción 11, inciso b:I), *Cofipe*, p. 45.

²⁶ Artículo 49, fracción 11, inciso b:III), *Cofipe*, p. 45.

²⁷ *Vid.*, artículo 49, fracción 2, *Cofipe*, p. 40.

1.2.3 Otras prerrogativas

En este apartado se encuentran otras facilidades que el Estado otorga a los partidos políticos, no en forma de recursos económicos, pero que son de gran ayuda para los partidos políticos para cumplir con sus fines.

“En casi toda la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario, mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias.”²⁸ En México, estas prerrogativas aparecieron, incluso antes que el financiamiento público.

En 1963, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se comenzó con “la exención de impuestos relacionados con rifas y sorteos, así como los que se causaban por la venta editorial y el impuesto sobre la renta.”²⁹

En 1973, se inició la prerrogativa de las franquicias postales y telegráficas, la cual se encuentra todavía vigente. Además, por primera vez se dio acceso a los partidos políticos a los medios electrónicos de difusión. Esta última prerrogativa se comentará con mayor detalle más adelante, debido a la importancia que ocupa en esta investigación el acceso de los partidos a dichos medios.

Así, en México, de acuerdo a la legislación producto de la reforma electoral de 1996, además de la prerrogativa del financiamiento público, se contemplan otras como el goce del régimen fiscal respectivo, el disfrute de las franquicias postales y telegráficas, el préstamo por parte de las autoridades de locales cerrados de propiedad pública, el otorgamiento de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, el préstamo de lugares de uso común para instalar propaganda otorgada por los ayuntamientos.³⁰ Estos, además del acceso gratuito de un determinado tiempo a la radio y televisión.

²⁸ Daniel Zovatto, “América Latina” en Manuel Carrillo, *et. al. Op. Cit.*, p. 64.

²⁹ María del Rosario Guerra. *Op. Cit.*, p. 15.

³⁰ *Vid.* Artículo 183, fracción 2 y 3, artículo 189, fracción 1, *Cofipe*, p. 154.

1.3 ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN

Actualmente, la radio y televisión se han convertido en pilares fundamentales en las campañas electorales pues posibilitan la difusión intensiva de las plataformas, propuestas y programas de los partidos políticos. No obstante, a pesar de la existencia del acceso gratuito a un determinado tiempo en dichos medios para los partidos, éstos últimos, durante las contiendas electorales habían desembolsado recursos económicos cuantiosos para acceder a dichos espacios.

Cabe mencionar que por radio y televisión, de acuerdo a la ley que regula la materia, se entiende como el servicio de radiodifusión el cual es.

(...) aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.³¹

Tanto la radio y televisión hacen uso del espectro radioeléctrico, el cual al ubicarse en el espacio aéreo de dominio nacional, la convierte en una actividad de interés público, por lo cual se faculta al Estado para protegerlos, vigilarlos, así como dictar las distintas modalidades de uso para el cumplimiento de su función social.³² En otras palabras, el espectro radioeléctrico por cual se propagan las señales de radio y televisión es propiedad de la nación, y por ello el Estado tiene la facultad de administrarlo.

De lo anterior se deriva que el Estado puede hacer uso gratuito de un determinado tiempo en la radio y la televisión por concepto de los denominados tiempos del Estado, los cuales se dividen en oficiales y fiscales. Los primeros, son contemplados en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión (1960):

Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo federal señalará la

³¹ Vid. Artículo 2, *Ley Federal de Radio y Televisión* (en línea), (con reformas publicas en el *DOF* el 11/04/2006), formato pdf. (consultada el 06/06/1007), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-116.pdf>

³² Vid. Artículos 1-5. *Op. Cit.*

dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.³³

Por su parte, los tiempos fiscales se encuentran establecidos en el artículo segundo del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago de impuesto que se indica, publicado el 10 de octubre de 2002. Estos tiempos tienen su origen en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz —en 1969—, después de los juegos olímpicos de 1968, cuando el gobierno se dio cuenta de la influencia y alcance que podían tener la radio y televisión. En primera instancia decidió gravar con un impuesto de 25% sobre los ingresos de dichos medios con el objetivo de tener margen para negociar el porcentaje de 12.5% de tiempo que los medios debían ceder al Estado.³⁴ Los tiempos fiscales fueron disminuidos, durante el gobierno de Vicente Fox, el 10 de octubre de 2002, con el denominado *decretazo*. En la radio se redujo de 12.5% a 2.43% y en la televisión de 12.5% a 1.25%. Por ello, el Estado actualmente cuenta con 35 minutos diarios en cada estación de radio, y 18 en cada canal de televisión por concepto de tiempos fiscales, los cuales, sumados con los tiempos oficiales constituyen 65 minutos en radio y 48 en televisión.

Ahora bien, el acceso gratuito a la radio y la televisión, por parte de los partidos políticos se reglamentó por primera vez en la reforma electoral de 1973, facilitando a los partidos, durante las campañas electorales, la utilización de cierto espacio. “Esta prerrogativa, se circunscribió a los periodos de campaña, se limitó a cinco minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, y no permitía sino difundir “tesis ideológica y programas de acción.”³⁵ Lo anterior sentó precedentes, pues con ello se reconocía la relevancia de los medios electrónicos de difusión en la dinámica de la contienda electoral.

La reforma de 1977 a la Constitución en su artículo 41 y a la ley electoral en el 49, posibilitó a los partidos políticos acceder a los tiempos en radio y televisión, no sólo durante las campañas, sino de forma permanente, con aumento en los

³³ Artículo 59. *Ley Federal de Radio y Televisión*. Abril de 2006.

³⁴ *Vid.* Antonio Ortiz Mena. “La política de telecomunicaciones” en Antonio Ortiz Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México, COLMEX, 1998, p. 223.

³⁵ Alonso Lujambio, “México” en Manuel Carrillo, *Op. Cit.*, p. 371.

periodos electorales, y con la libertad de contenido de los programas. “Sin embargo, con dicha reforma, se perdió certeza, pues no se especificó los tiempos con que contarían los partidos políticos ni en periodos ordinarios ni en periodos electorales.”³⁶

Cabe señalar que la reforma electoral de 1977, la cual permitió el acceso permanente a los medios electrónicos, también se debió a la importancia que generó el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información en el contexto de los años 70. Así, en la exposición de motivos de la reforma, durante el gobierno de José López Portillo, expresaba lo siguiente:

Referente a los temas de comunicación es conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse a los periodos electorales, esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma efectiva al derecho de la información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6 constitucional. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación, se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.³⁷

Sin embargo, fue hasta 1986 cuando se definieron las bases para la asignación de tiempos. “Se estableció como criterio el otorgar a todos los partidos políticos nacionales un tiempo igual gratuito en radio y televisión, de manera que del tiempo que corresponde al Estado, cada partido disfrutaría un tiempo mensual de 15 minutos de cada uno de dichos medios, pudiendo ser incrementada en tiempos electorales.”³⁸

La elección de 1988 confirmó la importancia del acceso gratuito a los medios electrónicos para los partidos. En dicha elección, donde el triunfo de Carlos Salinas de Gortari fue ampliamente cuestionado, varios partidos políticos opositores, agrupados bajo la denominación Frente Democrático Nacional (FDN)

³⁶ *Ibidem*, p. 373.

³⁷ *Exposición de motivos de la reforma constitucional (30/12/77)*, citado en Javier Corral Jurado, “Breve historia de un intento legislativo” en *Diálogo y debate*. No. 8, abril-junio 1999, México, p. 11.

³⁸ Carlos Sirvent. *Op. Cit.*, p. 76

sumaron sus tiempos gratuitos y así obtuvieron mayores espacios en la radio y televisión.³⁹

Con la reforma electoral efectuada en 1990 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se explicitó que el tiempo gratuito que se debía otorgar a los partidos durante las campañas se realizaría de acuerdo a su fuerza electoral y además, al menos la mitad del tiempo que le correspondiera a cada uno de ellos, debían destinarlo para la difusión de sus plataformas electorales.

El PRI, a pesar que en 1988 perdió gran cantidad de puestos de elección popular, en las elecciones de 1991 recuperó gran cantidad de dichos espacios, con lo que se continuó con la crítica sobre la gran desigualdad en la presencia de los partidos en los medios electrónicos debido a la amplia diferencia en cuanto al dinero, y además la subjetividad con el cual los medios realizaban la cobertura informativa. Con base en ello, en las reformas de 1993, se estableció que el IFE fuera el encargado de otorgar una lista de horarios y tarifas para que los partidos contrataran sus tiempos publicitarios y así, en “teoría”, ningún concesionario se negara a vender espacios. “Sin embargo, la medida no resolvió el problema de fondo, que era la asimetría en términos de recursos de los partidos, que podían seguir contratando la publicidad cuando desearan.”⁴⁰ En cuanto a la subjetividad que mostraban los medios no se avanzó pues “según” las medidas a tomar atentaban contra la libertad de expresión.

En la misma reforma electoral de 1993, se decidió limitar la compra de espacios en la radio y televisión únicamente a los partidos políticos y sólo durante las campañas. Con ello se pretendía evitar que simpatizantes de candidatos y partidos compraran promocionales directamente en los medios, “volviendo nugatorio todo dispositivo relacionado con los topes de financiamiento privado

³⁹ Paulina Fernández Christlieb; “De la libertad ciudadana al control gubernamental. Historia legal de los candidatos comunes y las coaliciones electorales (1946-1990)” en *Estudios Políticos*, No. 8, Tercera época; UNAM-FCPyS, 1991. p. 99.

⁴⁰ Carlos Sirvent, *Op. Cit.*, p. 90.

proveniente de simpatizantes y con los topes de campaña en los instrumentos más efectivos para realizarla (a saber, los medios masivos de comunicación).”⁴¹

La importancia de la radio y la televisión fue aumentando. Los partidos políticos empezaron a gastar más dinero en adquirir espacios en dichos medios, por lo que con la reforma electoral de 1996 quedó enmarcada el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión (hasta el 2007), ya sea de forma gratuita mediante el uso de un determinado porcentaje de los tiempos estatales o pagado, mediante la contratación de publicidad electoral, tal como se visualiza en la tabla 4.

Tabla 4 Acceso de los partidos políticos a la radio y televisión				
Formas de acceso	Periodo	Asignación	Cantidad	Forma de difusión
Gratuito	Permanentes	Iguales para cada partido	15 minutos mensuales	2 programas semanales
	En campañas electorales	(4% del total para los partidos nuevos). Para los demás, 30% de forma igualitaria y 70% de acuerdo a la fuerza electoral	250 horas en radio y 200 en televisión (elecciones presidenciales) 125 en radio y 100 en televisión (elecciones intermedias) 10000 promocionales en radio y 400 en televisión	Programas de 5, 7.5, 10 o 15 minutos Spots de 20 segundos
Pagado	Contratación de publicidad electoral			

Fuente: elaboración propia de acuerdo a los artículos 47 y 48 del COFIPE

1.3.1 Gratuito de forma permanente

El acceso gratuito a la radio a la televisión constituye una prerrogativa de los partidos políticos y tiene su base constitucional en el artículo 41 en el cual se menciona: “la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo a las formas y procedimientos que establezca la misma”⁴².

Así, los partidos políticos tienen derecho al acceso a la radio y televisión mediante el uso de un determinado porcentaje de los tiempos del Estado. Esto con

⁴¹ Alonso Lujambio, “México”, *Op. Cit.*, p. 379.

⁴² Artículo 41, base II, párrafo 1º, *Constitución Política...*, p. 53.

el propósito de facilitar la difusión de forma amplia e inmediata de sus plataformas electorales, programas de acción y principios ideológicos.

De acuerdo a la ley electoral, los partidos políticos tienen derecho al acceso gratuito de tiempos determinados de forma permanente, y adicionales durante las campañas electorales.

De forma permanente, los partidos políticos tenían derecho a 15 minutos mensuales en cada frecuencia de radio y canal de televisión. Estos minutos, cada partido lo utilizaba para dos programas semanales y el orden de presentación de éstos se realizaba mediante sorteos semestrales.

Los partidos además, tenían derecho a participar conjuntamente en un programa especial que coordinaba la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, y era transmitido por radio y televisión dos veces al mes. La instancia encargada de la difusión, así como de la realización de los programas de los partidos eran la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral. Los partidos únicamente tenían la obligación de realizar el guión técnico del programa.

Cabe señalar que para ejercer las prerrogativas, los partidos estaban obligados a difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas durante los procesos electorales, por lo menos la mitad del tiempo.⁴³

Ahora bien respecto a la difusión de los programas de los partidos existía una dificultad permanente y que ocasionaba quejas permanentes de éstos en los propios programas organizados por el IFE; los concesionarios no cumplían con lo establecido en el artículo 46, fracción II del *Cofipe*, en el cual se enunciaba que se cuidaría que dichos programas fueran transmitidos en cobertura nacional y en horarios de mayor audiencia. Los radiodifusores y el Gobierno Federal aducían

⁴³ *Vid.* Artículo 44, *Cofipe*, p. 33.

que es el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión la que regulaba dicha situación.⁴⁴

El reglamento, al respecto menciona: “Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.”⁴⁵ Esto había permitido a los empresarios de la radiodifusión transmitir los programas partidarios en horarios de audiencia escasa como por ejemplo en la madrugada.

1.3.2 Gratuito durante las campañas electorales

Los tiempos gratuitos otorgados durante las campañas electorales se clasificaban de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del COFIPE en dos rubros. El primero consistía en otorgar a los partidos políticos un tiempo de 250 horas en radio y 200 horas en televisión —utilizando los tiempos estatales— a fin que pudieran difundir sus candidaturas durante las elecciones presidenciales (cada seis años), reduciéndose a la mitad cuando sólo se elegían a los integrantes de la Cámara de Diputados. Estos tiempos eran utilizados mediante la difusión de programas con duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos.

El segundo rubro consistía en el otorgamiento adicional para los partidos políticos, de un monto de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos y distribuidos mensualmente durante las campañas electorales con un mecanismo semejante al utilizado para distribuir el financiamiento público. Tanto en el primer como el segundo apartado, primero se apartaba 4% para cada partido sin representación en el Congreso, es decir, de

⁴⁴ Pablo Gómez, “Iniciativa que reforma el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión”, (en línea), consultada el 15/06/2007 en *Iniciativas de reforma electoral federal*, IFE, 2007, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb100000f7/?vgnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

⁴⁵ Artículo 16, párrafo 1, *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión*. México, 2007.

nuevo registro, luego el restante se dividía: 30% de forma equitativa y 70% de acuerdo a la fuerza electoral de cada entidad política.⁴⁶

Cabe resaltar, que los tiempos del segundo rubro otorgado a los partidos, en realidad no eran gratuitos, ya que los promocionales eran adquiridos por el IFE de forma comercial ante los concesionarios de la radio y televisión.

1.3.3 Pagado mediante la contratación de publicidad electoral

Pareciera que con la primera prerrogativa en tiempos electorales (250 horas en radio y 200 en televisión) era suficiente para la difusión de las candidaturas de los partidos, sin embargo, en la práctica, eso se había convertido en porcentaje mínimo de lo que ocupaban los partidos políticos. El resto de la presencia en los medios durante las campañas se originaba por la contratación de publicidad electoral.

Con la reforma electoral de 1996, se dotó a los partidos políticos del derecho exclusivo de contratar publicidad electoral en la radio y televisión, y según el artículo 48 del COFIPE: “Los candidatos sólo se limitarán a usar el tiempo que les asigne sus partidos o en su caso, el IFE.”⁴⁷

Para la contratación, los partidos debían revisar los catálogos de horarios y tarifas que los concesionarios de las estaciones de radio y canales de televisión debían entregar a la Secretaría Ejecutiva del IFE. Después, debían informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos políticos del Instituto sobre los horarios, estaciones y canales en los cuales estaban interesados en contratar. En caso de que varios desearan adquirir los mismos horarios, el IFE dividía de forma equitativa el tiempo “con el objetivo de evitar controversias donde dos o más partidos tengan interés sobre un mismo espacio.”⁴⁸

⁴⁶ Vid. Artículo 47, fracción 2 y 3, *Cofipe*, p. 35.

⁴⁷ Artículo 48, fracción 1, *Cofipe*, p. 36.

⁴⁸ Vid. Artículo 47, fracción 5-7, *Cofipe*, p. 36.

Cabe mencionar con respecto a los catálogos, debían ser dos en las elecciones presidenciales y uno cuando se elegían sólo diputados. El primero debía corresponder al periodo del 1 de febrero al 31 de marzo del año de la elección y el segundo, del 1 de abril hasta tres días antes de la fecha fijada para las votaciones.

Entre otras medidas relacionadas con el acceso pagado de los partidos a los medios electrónicos, se encontraba la prohibición de terceros a la contratación de publicidad electoral en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político. Esto, además del monitoreo muestral, realizado por la Comisión de Radiodifusión del IFE, de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de la radio y televisión.⁴⁹

La crítica a la contratación de publicidad electoral en los años 80 y 90 no se relacionaba con la gran cantidad de recursos económicos que los partidos destinaban para la adquisición de espacios en la radio y televisión, sino más bien el problema era la falta de equidad en la contienda, debido a la gran diferencia de recursos económicos de los partidos, y que se reflejaban en el tiempo que cada partido ocupaba en los medios electrónicos de difusión.⁵⁰

Sin embargo, conforme los partidos políticos fueron dotados de mayores recursos públicos y al mismo tiempo, la radio y televisión fueron ganando importancia para la difusión y promoción de los mensajes electorales por su cobertura amplia e inmediata, los primeros fueron destinando cada vez mayores recursos para la adquisición de tiempos pagados en los medios electrónicos. Con ello se comenzó a ocasionar una serie de experiencias perjudiciales —respecto a la idea del avance en el sistema político electoral del país— las cuales en esta investigación son clasificados en tres categorías: costo económico, costo político y costo social.

⁴⁹ Vid. Artículo 48, fracción 12 y 13, *Cofipe*, p. 39.

⁵⁰ Vid. Carlos Sirvent, *Op. Cit.*, p. 90.

El costo económico se refiere a los recursos significativos, provenientes de manera importante del erario, que los partidos destinaban en las campañas electorales a los radiodifusores por concepto de la compra de espacios para la difusión de la publicidad electoral. En las elecciones de 2000, erogaron 54% de sus gastos electorales para el pago en dicho rubro. Dicha cifra para el año 2006 se incrementó en más de 4% llegando a 58.1%: se gastaron 2000 millones de pesos aproximadamente para el pago de dicho concepto.

El costo político se refiere al menoscabo de la dignidad, autonomía e independencia de la clase política por virtud de la realización de prácticas negociadoras de “toma y daca” que bajo un contexto electoral, efectúan con los concesionarios de la radio y televisión. Los intercambios de favores ocasionan, por lo general, beneficios a los intereses comerciales y políticos de los radiodifusores, y en contraparte, al ir en contra del interés público debilitan al Estado en su función rectora y reguladora de los medios de difusión.

La clase política representada por candidatos, dirigentes de partidos, funcionarios públicos e integrantes de los poderes constitucionales —como por ejemplo los legisladores—, en su mayoría, durante los procesos electorales no se atrevían a realizar acciones que pudieran perjudicar intereses de los empresarios de la radio y televisión debido a la dependencia que tenían con dichos medios durante las campañas. Por ello, el costo político reflejaba la situación de debilidad en la que se encontraba la clase política frente a los empresarios de la radiodifusión.

Como ejemplo concreto del costo mencionado se encuentra la aprobación del decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, entre diciembre de 2005 y abril de 2006. Legisladores y candidatos, primero, y posteriormente el Ejecutivo decidieron aprobarlas y promulgarlas a pesar que se evidenciara que incluían preceptos inconstitucionales, pues favorecían intereses particulares en perjuicio del interés público. En dicho caso, los empresarios de los medios electrónicos — las televisoras principalmente— hicieron valer su poder político en el contexto

electoral para doblegar a la clase política, integrante de los poderes constitucionales del Estado, y con ello generar normas legales que favorecieran sus intereses particulares.

Por su parte, **el costo social** tiene que ver con la vulneración del derecho social a la información, en sentido estricto el de ser informado, sustento esencial de un sistema que pretenda avanzar hacia la democracia. Durante las campañas, los ciudadanos tienen la prerrogativa de conocer los principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales de los partidos políticos para informarse y por tanto, emitir un voto razonado. Sin embargo, debido a las formas de negociación entre concesionarios y partidos, en donde se condicionaba o limitaba a estos últimos a la compra de publicidad electoral, predominaba la estrategia de comunicación política basada de forma predominante en el *spot*, lo cual ponía en duda la difusión de la información completa, contextualizada, veraz y oportuna a la ciudadanía.

Tanto los partidos como los medios de difusión tienen la obligación de informar a la ciudadanía, sin embargo, la predominancia de formatos comerciales como el *spot* reducen la probabilidad explicativa de las ofertas programáticas y por ello obstaculizan el cumplimiento del derecho a la información. Los promocionales utilizados por los candidatos, en general, sólo mencionaban propuestas parciales porque decían qué pretenden realizar más no cómo lo lograrán. En todo caso, se dedican a denostar la imagen del adversario, en lugar de difundir propuestas que eleven el nivel de la competencia política electoral.

Por tanto, el costo económico, político y social, constituyeron los principales factores que tomó en cuenta la reforma electoral realizada mediante las modificaciones constitucionales⁵¹ y legales, la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, y la segunda el 14 de enero de 2008, para prohibir la contratación de la publicidad electoral en la radio y

⁵¹ *Vid.* anexo 3 del presente escrito, en él se muestran las consideraciones expresadas en la exposición de motivos para “abrir paso a un nuevo modelo de comunicación” en donde uno de los temas fue precisamente la prohibición de la contratación de la publicidad electoral.

televisión en México, y es que dicha práctica constituía una distorsión política en la relación del Estado-Medios-Sociedad, generando un obstáculo para el avance del incipiente sistema democrático electoral en México.

1.4 POR QUÉ EL TÉRMINO PUBLICIDAD ELECTORAL

En esta investigación se utiliza el término publicidad electoral para referencia de los tiempos contratados por los partidos políticos en la radio y televisión para la difusión de mensajes orientados a la obtención del voto en las campañas electorales.⁵²

Es preciso señalar que en teoría el término más adecuado para referirnos a los mensajes contratados por los partidos políticos en los medios electrónicos es el de propaganda, pues éste lleva implícito la difusión de mensajes con contenido ideológico. De hecho, en el mismo Cofipe lo que se encuentra definido es propaganda, el cual se entiende como “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.”⁵³

A pesar de lo anterior, se decide optar por el término publicidad en lugar de propaganda debido a los siguientes criterios:

- a) *Para diferenciar medios de difusión.* Se utiliza el término publicidad para referirse a la propaganda política difundida en los medios electrónicos (radio y televisión). El término propaganda (solo) se emplea para la utilizada tradicionalmente, por ejemplo carteles, espectaculares, volantes, folletos, páginas de Internet, cines, etcétera, es decir todo aquello que no represente gastos en radio y televisión.

⁵² Vid. Artículo 48, fracción 1, *Cofipe*, p. 36.

⁵³ Artículo 182, párrafo 4º, *Cofipe*, p. 152.

Además, los medios electrónicos únicamente tienen tarifas publicitarias por lo que son conocidos como medios publicitarios. En los informes de los partidos políticos ante el IFE, se clasifica el dinero que se destina a la radio, televisión y prensa bajo el término: gastos de propaganda en medios publicitarios.

- b) *Para evidenciar el predominio de las formas de difusión comerciales.* En uno de los apartados de esta investigación se describe y reflexiona sobre las formas de difusión utilizada por parte de los partidos en las contiendas electorales en México y su relación con el derecho a la información. Se evidencia el uso predominante de formatos comerciales relacionados con la práctica de la publicidad.

En esta investigación se utiliza de forma indistinta el termino publicidad electoral y publicidad política, sin embargo cabe señalar que la publicidad electoral se refiere a la publicidad política (de los partidos) con el objetivo de buscar el voto del ciudadano durante los periodos de campaña.

Es necesario aclarar que el objetivo final de esta investigación no es reflexionar si lo que se difunde en la radio y televisión es publicidad o propaganda, sino describir los principales factores que propiciaron la prohibición de la contratación de la publicidad electoral y además, conocer el mecanismo que sustituye dicha práctica, lo cual influye en la formación de un nuevo marco de comunicación entre los partidos políticos, los medios electrónicos y la sociedad.

Con este preámbulo, iniciará el capítulo segundo, donde se abordará el primer elemento que en esta investigación es planteado como factor determinante para la prohibición de la contratación de la publicidad electoral efectuada en la reforma electoral reciente: el costo económico.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL COSTO ECONÓMICO

2.1 PRESENTACIÓN

El costo de realización de las actividades electorales ha repercutido en la erogación de grandes cantidades de dinero público al grado de considerar a la democracia mexicana como una de las más caras del mundo.

Pensar que la democracia es constituida sólo por las actividades electorales es erróneo, pues como se menciona en el artículo tercero de la constitución: “será considerado, a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”⁵⁴

A pesar de lo anterior, se debe reconocer que el presupuesto destinado para el funcionamiento del sistema electoral mexicano, y principalmente para los partidos políticos, constituía un costo económico considerable para el erario, tomando en cuenta la situación financiera de los habitantes, y además en comparación con otros países del mundo.

El año 2000, mientras en México se destinó más de 3 mil millones de pesos para los partidos políticos, en España se les otorgó 2 mil millones de pesos y en Alemania 1 mil 500 millones de pesos. En Estados Unidos el dinero para los partidos fue mayor, sin embargo, eso debido a su número de habitantes y Producto Interno Bruto.⁵⁵

⁵⁴ Artículo 3º, base II, inciso a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, IFE, 2005, p.11

⁵⁵ Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..., México, Ejecutivo federal, 22 de marzo de 2004, formato doc. (consultado el 09/09/2007), disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb100000f7/?vgnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

Además, respecto al costo del voto en México con relación a otros países, el estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona lo siguiente:

“Los costos electorales bajos, aproximadamente de 1 a 2 dólares por elector, tienden a manifestarse en países con amplia experiencia electoral: los Estados Unidos de América y los países de Europa del Oeste. En América Latina, como en Chile el voto por elector cuesta 1.2 dólares, en Brasil \$2.3 y en Costa Rica \$1.8. En África; como en Benin el costo por elector es de \$1.6, en Botswana es de \$2.7, en Ghana de \$0.7 y en Senegal de \$1.2. En Pakistán, como ejemplo del continente asiático, el voto por elector tiene un valor de .5 dólares y en Australia el valor asciende a \$3.2.

En países que tienen menos experiencia electoral, el costo tiende a ser más elevado. En México el costo por elector es de 5.9 dólares, en El Salvador de \$4.1, y Paraguay de \$3.7, como ejemplos de América Latina. En África, por ejemplo en Lesotho el costo asciende a 6.9 dólares, en Liberia a \$6.1, y en Uganda el voto representa un costo de \$3.7. En Rusia el costo es aún más elevado con 7.5 dólares por voto.”⁵⁶

Según el estudio, en México el costo promedio es de 5.9 dólares, lo que equivale a 66 pesos aproximadamente. No obstante, en las elecciones federales de 2006, los partidos políticos gastaron para las campañas electorales 3 mil 508 millones 284 mil 559 pesos y lograron en total 40 millones 269 mil 559 votos, por lo que resulta que cada voto costó 87.14 pesos. Esta cantidad pudo aumentar hasta 295 pesos si se toma en cuenta que se dotó al IFE 11 mil 892.10 millones de pesos para la realización del proceso electoral de 2006.

Ahora bien, como ya se ha mencionado anteriormente, los partidos políticos durante las campañas destinaban un porcentaje significativo de recursos económicos para la contratación de la publicidad electoral, por lo que el acceso a la radio y televisión de forma pagada repercutía en un encarecimiento de las campañas, es decir, un costo económico.

Por lo anterior, en este capítulo, se describirá el financiamiento público de las principales instituciones electorales, poniendo énfasis principal en el dinero que recibían los partidos, y las cantidades que destinaban para la contratación de publicidad electoral.

⁵⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *A Global Survey on the Cost of Registration Elections.*, Madrid, 2005. (en línea), formato pdf, pp. 18-19, (Consultado el 15/06/2007), disponible en <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>

Para describir el gasto de los partidos, se consideran los procesos electorales federales efectuados en el año 2000, 2003 y 2006, entendiendo que el periodo existente entre estos años representa de forma significativa el comportamiento de las erogaciones de los partidos en el periodo posterior a la Reforma Electoral de 1996.

2.2 FINANCIAMIENTO ELECTORAL (2000-2007)

Constitucionalmente, México es considerado un país republicano, democrático y federal, donde el pueblo ejerce su soberanía a través de la representación de los Poderes de la Unión. Asimismo, para elegir a sus representantes, es indispensable la realización de elecciones bajo una normatividad específica.

De los tres poderes constitucionales, el Ejecutivo y el Legislativo son objeto de renovación de sus integrantes mediante “elecciones libres, auténticas y periódicas”⁵⁷, de estas características, con certeza se puede afirmar que se cumple la tercera; el Presidente y los senadores cada seis años, y los diputados, cada tres años.

Ahora bien, para la realización de las actividades electorales federales son tres los actores que intervienen en su realización; las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos. No obstante, los únicos sujetos de financiamiento público son los dos primeros.

Las autoridades son integradas por tres organismos: el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). “Dentro del presupuesto del IFE, se encuentra una partida relacionada con las prerrogativas para los partidos políticos nacionales de México, a través de la cual se asigna el financiamiento para estas entidades de interés público.”⁵⁸

⁵⁷ Artículo 41, párrafo 2º, *Constitución Política...*, p. 52.

⁵⁸ E. Reyes Tépac Marcial, *Op. Cit.*, p.1.

Ahora bien, del año 2000 a 2007, la entidad dotada con mayor presupuesto fue el IFE (véase Tabla 1), la cual a su vez, una fracción relevante destinó a los partidos políticos de acuerdo a la fórmula establecida de forma constitucional y legal producto de las reformas electorales de 1996.

Tabla 1. Financiamiento público de los partidos políticos (2000-2007)		
Entidades electorales	Presupuesto (millones de pesos)	Porcentaje
IFE	61 mil 610 mdp	88.17%
TEPJF	7 mil 551 mdp	10.81%
FEPADE	714 mdp	1.02%
TOTAL	69 MIL 874 mdp	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la investigación de E. Reyes Tepach.

2.2.1 Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) es “el organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, encargado de la organización de las elecciones federales.”⁵⁹ Tiene entre sus principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Comenzó a operar el 11 de octubre de 1990, después de la reforma constitucional en materia electoral realizada en 1989 y de la reglamentación establecida con el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. Por tanto, desde ese año, ha sido la entidad encargada para llevar a cabo las elecciones federales.

Como organismo público autónomo, el IFE es sujeto de financiamiento público. Así, del año 2000 a 2007, su presupuesto fue como lo indica la Tabla 2.

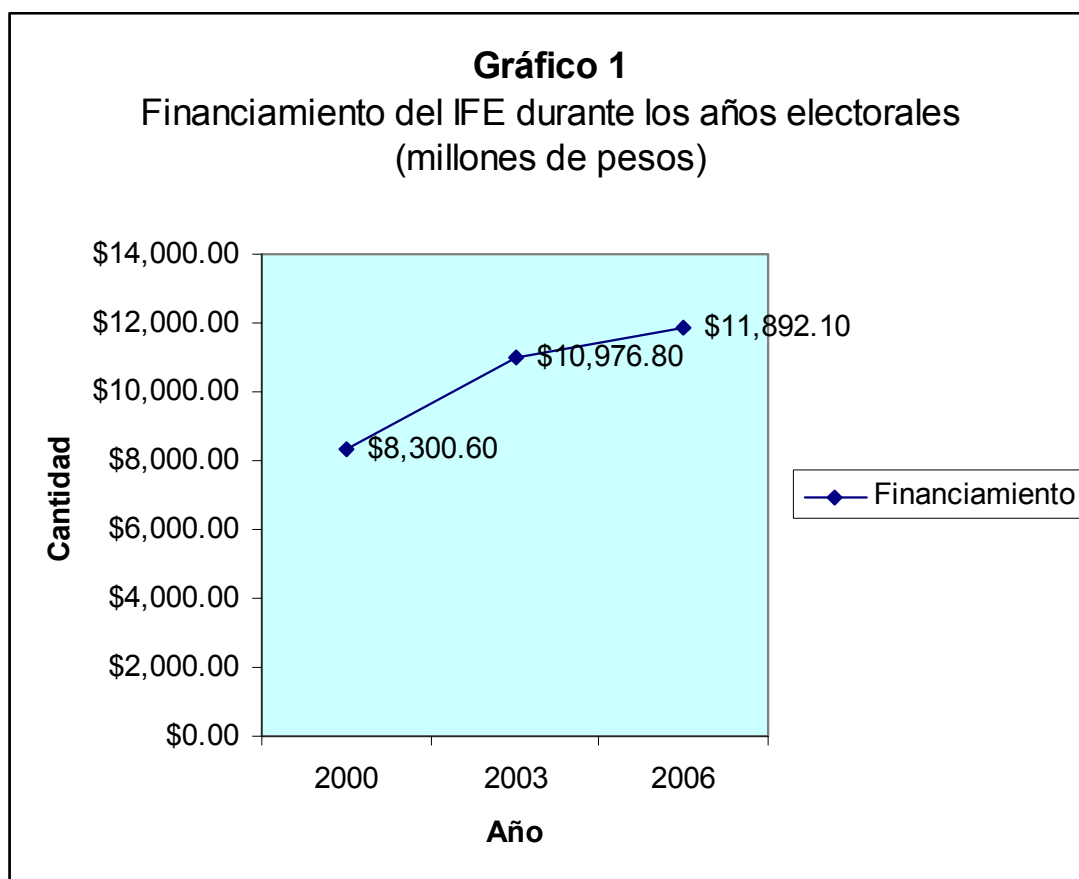
Tabla 2. Presupuesto del Instituto Federal Electoral (2000-2007)		
Año	Monto (millones de pesos)	% respecto al total
2000	8,300.60 mdp	11.88
2001	5,294.20 mdp	7.58
2002	5,850.70 mdp	8.37
2003	10,976.80 mdp	15.71
2004	5,531.10 mdp	7.92
2005	6,329.76 mdp	9.06
2006	11,892.10 mdp	17.02
2007	7,434.39 mdp	10.64
Total	61,609.65 mdp	88.17

Fuente: elaboración propia con datos de la investigación de E. Reyes Tepach.

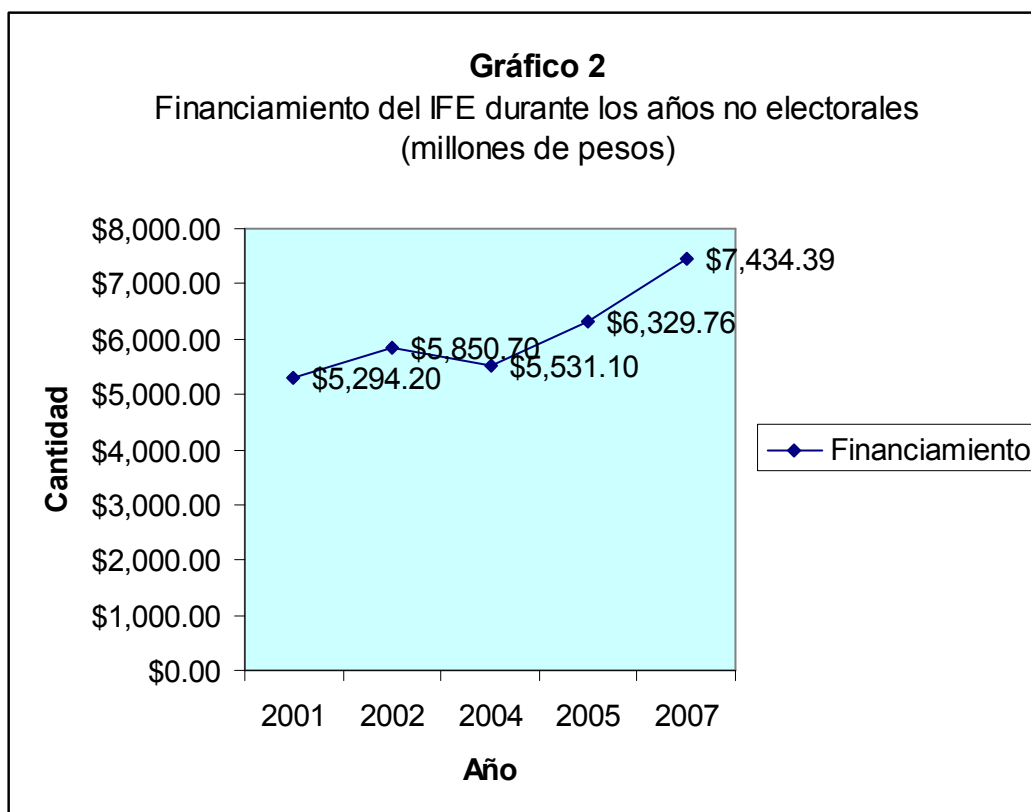
⁵⁹ Artículo 41, fracción III, párrafo 1º, *Constitución Política...*, p. 54.

Como se aprecia, al IFE se le destinaron recursos económicos considerables. De hecho la tendencia fue en aumento durante los años electorales y los no electorales, lo cual se puede apreciar en las gráficas 1 y 2. No obstante, se debe considerar que gran parte de dicho presupuesto fue destinado para los partidos políticos, elemento fundamental de análisis en esta investigación.

En la gráfica 1 se observan las cantidades que el IFE recibió durante los años electorales, mientras que en la gráfica 2 se visualiza las cantidades en los años no electorales. En ambas se evidencia una tendencia creciente. De hecho, 2004 es el único año que se observa un periodo decreciente en la cantidad que se financió, en comparación con el año no electoral anterior (2002) principalmente por la razón explicada en el capítulo primero de esta investigación.



Fuente: elaboración propia con datos del IFE (datos en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del IFE (datos en millones de pesos)

2.2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tiene sustento en el artículo 41 fracción IV de la Constitución donde se señala que se constituye una autoridad judicial que resolverá las impugnaciones resultantes de los comicios electorales. Asimismo, en el artículo 99 se indica que “el Tribunal Electoral, será con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.”⁶⁰

Respecto a su financiamiento, del total erogado durante el año 2000 a 2007 para las autoridades electorales, el dinero destinado al TEPJF representó 11%. En

⁶⁰ Artículo 99, párrafo 1º, *Constitución Política...*, p. 99.

el año 2007, el presupuesto fue de 1 mil 128.76 millones de pesos. Dicha cantidad representó 13% del total destinado a las autoridades electorales (véase Tabla 3).

Tabla 3. Presupuesto asignado al TEPJF (2000-2007)		
Año	Monto (millones de pesos)	% respecto al total
2000	1,016.19	10.85%
2001	695.65	11.50%
2002	713.79	10.76%
2003	965.52	8.03%
2004	854.61	13.21%
2005	1,129.91	14.93%
2006	1,046.43	8%
2007	1,128.76	13%
TOTAL	7,550.86	10.81%

Fuente: elaboración propia con datos de la investigación de E. Reyes Tepach.

Como se observa, de 2000 a 2006 el financiamiento del TEPJF creció 30 millones de pesos, sin embargo el porcentaje respecto al total financiado para los procesos electorales se redujo; pasó de representar 10.85% en 2000 a 8% en 2006 por lo cual se deduce que su financiamiento aumentó en menor medida que las demás entidades electorales, como el IFE. No obstante, es la segunda autoridad con mayor financiamiento y su funcionamiento es importante para el desarrollo del sistema político electoral por los asuntos que debe resolver.

2.2.3 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) nació en 1994 como organismo especializado de la Procuraduría General de la República y es la encargada de resolver los delitos electorales federales. Ejemplos de las infracciones que debe sancionar son los siguientes:

- Votar indebidamente;
- Hacer proselitismo o presionar a los votantes en las casillas;
- Comprar o comprometer, por cualquier medio los votos;
- Obstaculizar, interferir o impedir el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- Recoger en cualquier tiempo, credenciales para votar; coartar o pretender coartar, de cualquier manera, la libertad de sufragio;
- Violar la secrecía del sufragio;

- Introducir o sustraer boletas o urnas, es decir, documentos o materiales electorales, del lugar que legalmente les corresponde;
- Destruir o alterar boletas o documentos electorales.⁶¹

Respecto al financiamiento dotado a esta institución electoral de 2000 a 2007, el porcentaje apenas representó 1% del total presupuestado para la realización de las actividades electorales federales. En dicho periodo se le adjudicaron 714 millones de pesos, siendo 2007 el año que el porcentaje financiado representó el máximo histórico (1.39%), equivalente a la cantidad de 120.58 millones de pesos.

Tabla 4. Presupuesto asignado a la FEPADE (2000-2007)		
Año	Monto (millones de pesos)	% respecto al total
2000	51.28	0.55%
2001	59.23	0.98%
2002	70.83	1.07%
2003	84.56	0.70%
2004	83.45	1.29%
2005	107.95	1.43%
2006	135.91	1.04%
2007	120.58	1.39%
TOTAL	713.39	1.02%

Fuente: elaboración propia con datos de la investigación de E. Reyes Tepach.

2.2.4 Partidos políticos

Los partidos políticos, como entidades de interés público son sujetos de financiamiento estatal. Por tanto, del dinero destinado al Instituto Federal Electoral, una fracción relevante ha sido otorgada a los partidos de acuerdo a los mecanismos señalados en el capítulo primero de esta investigación. A los partidos con registro nuevo se les otorga 2% del total financiado, de la cantidad restante, 30% es repartido de manera igualitaria y 70% de acuerdo a los votos obtenidos en la elección federal anterior más reciente con respecto a los diputados. Además, si en el año se realizan elecciones federales, las ministraciones aumentan.

⁶¹ Vid. título 24, *Código Penal Federal*, (en línea), México, 2007, pp.: 100-104, formato pdf, (consultado e15/08/2007), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/pdf>

Como se observa en la tabla 5, a los partidos políticos, de 2000 a 2007, se les asignó en promedio una tercera parte de lo que se le destinó al IFE. Además, la tendencia en el monto de las ministraciones también fue en aumento. Del año 2000 a 2006, los ingresos de los partidos políticos en dinero público se incrementaron en más de mil millones. También en los años no electorales, de 2001 a 2007 el crecimiento fue de 435 millones de pesos.

Tabla 5. Financiamiento otorgado a los partidos en relación a lo presupuestado para el IFE			
AÑO	IFE	Partidos políticos	% con relación al IFE
2000	8,300.60 mdp	3 mil 064.05 mdp	36.91%
2001	5,294.20 mdp	2 mil 250.67 mdp	42.50%
2002	5,850.70 mdp	2 mil 439.88 mdp	41.70%
2003	10,976.80 mdp	4 mil 829.13 mdp	43.90%
2004	5,531.10 mdp	1 mil 854.99 mdp	33.50%
2005	6,329.76 mdp	2 mil 013.26 mdp	31.80%
2006	11,892.10 mdp	4 mil 171.10 mdp	35.07%
2007	7,434.39 mdp	2 mil 686 mdp	36.12%
Total	61,609.65 mdp	23 mil 309 mdp	37.83%

Fuente: elaboración propia con datos del IFE

Como se mencionó en el capítulo primero, antes de la reforma de 1996 el Estado gastaba una cantidad menor de recursos económicos para la realización de las campañas electorales, sin embargo, ante la necesidad de privilegiar el financiamiento público se aumentaron las ministraciones. Por ello, la cantidad erogada en 2000 representó un aumento significativo respecto a lo gastado en 1994. De hecho, haciendo un recuento del dinero destinado para la realización de las actividades electorales: en 1994 se destinaron a los partidos 201 millones 308 mil pesos, en 1997 dicha cantidad fue incrementada a 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos y para el año 2000 se incrementó a 3 mil 64 millones 92 mil 232 pesos.⁶² Es decir, la cantidad erogada en el año 2000 representó 15 veces lo financiado en 1994.

2.3 GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA RADIO Y TELEVISIÓN

Cada vez se destinaban mayores recursos públicos para financiar las actividades de los organismos encargados de la realización de las elecciones, entre los cuales

⁶² Vid. Carlos Sirvent, *Op. Cit.*, p. 109.

destacaban los partidos políticos. Por ello, una necesidad evidenciada por el círculo intelectual, la misma clase política así como la sociedad en general fue la reducción de los costos económicos de las campañas electorales, y para lograr esto, era ineludible el análisis de la relación partidos y medios electrónicos, donde el acceso pagado a la radio y televisión mediante la contratación de la publicidad electoral resultaba tema fundamental.

2.3.1 Elecciones 2000

En el año 2000 se efectuaron elecciones federales para la elección del titular del poder Ejecutivo y los integrantes del poder Legislativo, es decir, el presidente de la República y las Cámaras de Diputados y Senadores.

Desde la celebración de la contienda electoral del año 2000 se confirmó la relevancia de los medios electrónicos de difusión en la realización de las campañas electorales, evidenciado por el porcentaje de dinero que gastaron los partidos políticos en la contratación de espacios en la radio y la televisión, lo cual es posible conocer debido a las disposiciones legales que obligan a los partidos, como entidades de interés público, a informar sobre el gasto de sus recursos durante las campañas electorales.

En dichos informes, los partidos políticos, o coaliciones, según sea el caso, clasificaban sus egresos en tres rubros fundamentales: gastos en propaganda, en operación y en propaganda en medios publicitarios, esta última integrada por la prensa, radio y televisión.

Gastos en propaganda: “En este apartado se incluye lo relacionado a la erogación de dinero por el concepto de propaganda en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, lugares alquilados para realizar eventos políticos, propaganda utilitaria (playeras, gorras, mandiles, etcétera), y otros similares.”⁶³ Se adiciona todo aquello que no tenga que ver con la prensa, radio o televisión; por ejemplo: espectaculares, cines y páginas en Internet.

⁶³ Artículo 182-A, párrafo 1º. *Cofipe*, p. 153.

Gastos de operación. Este rubro está compuesto por la erogación de recursos para pagar sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.⁶⁴ Representa el gasto que permita operar tanto los recursos humanos como los propagandísticos.

Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. Es en esta sección donde se profundiza el análisis. Esencialmente en la erogación de recursos hacia la radio y televisión para la contratación de la publicidad electoral: “comprenden mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.”⁶⁵

Egresos de los partidos

En las elecciones federales de 2000 participaron 11 partidos políticos, sin embargo, algunos lo hicieron mediante la figura de coaliciones por lo que en total participaron los contendientes siguientes:

1. Partido Revolucionario Institucional (PRI);
2. Alianza por el Cambio. Conformado por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM);
3. Alianza por México. Integrado por cinco partidos: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS);
4. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM);
5. Partido Democracia Social (PDS);
6. Partido Centro Democrático (PCD).

⁶⁴ Artículo 182-A, párrafo 2º, fracción b, *Cofipe*, p. 152.

⁶⁵ Artículo 182-A, párrafo 3º, *Cofipe*, p. 153.

Los ingresos por concepto de financiamiento público para todos los partidos políticos correspondió a un total de 3 mil 64 millones 92 mil 232.97 pesos, monto del cual, 1 mil 500 millones 456 mil 125.07 fue entregado por concepto de actividades ordinarias, otro equivalente por actividades de gastos de campaña y el resto (63 millones 179 mil 982.83 pesos) por el rubro de actividades específicas.⁶⁶

Ahora bien, con base en los dictámenes emitidos por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, perteneciente al IFE, se observa que el monto total que los partidos erogaron por el concepto de actividades electorales fue de 2 mil 226 millones 494 mil 554.54 pesos, el cual se dividió en los rubros señalados en la Tabla 6.

Concepto	Presidente (\$)	Senadores (\$)	Diputados (\$)	Total (\$)	%
Propaganda	260,900,899.93	125,354,089.03	107,223,743.04	493,478,732.00	22.16
Operación	242,626,128.59	108,010,535.88	179,017,026.26	529,653,690.73	23.79
Prensa, radio y TV.	897,566,507.74	243,415,550.45	62,380,073.62	1,203,362,131.81	54.05
Total	1,401,093,536.26	476,780,175.36	348,620,842.92	2,226,494,554.54	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Como se puede apreciar, el rubro denominado gasto de propaganda en medios publicitarios originó una erogación de 1 mil 203 millones 362 mil 132 pesos y representó más de la mitad (54%) del egreso total de los partidos políticos por sus actividades electorales en el año 2000. Sin embargo, el destino de recursos a los medios representados en el rubro fue muy desigual, pues como se visualiza en la tabla 7, del porcentaje total, 91% fue otorgado a los medios electrónicos; “66% para la televisión, y 430 millones a la radio, dejando 9%, menos de 100 millones, a la prensa escrita.”⁶⁷ Los 1 mil 096 millones de pesos destinados a la radio y televisión representó 73% del dinero que recibieron del erario por concepto de gastos de campaña (1 mil 500.45 millones de pesos) en dicho año.

⁶⁶ IFE, “Financiamiento público a los partidos políticos 1997-2000” (en línea), México, 2007, formato pdf, consultado el 20/06/2007, Disponible en:

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.999d3f002b7e5d94758dc7ff100000f7/>

⁶⁷ Alonso Urrutia, “La propaganda política en medios...” en *La Jornada*, 9/04/2005, consultado el 26/junio/2007, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/09/006n1pol.php>

Tabla 7. Gasto de los partidos en medios publicitarios (2000)		
Concepto	Millones de pesos	Porcentaje (%)
Prensa	107	8.89
Radio	430	35.73
Televisión	666	55.35
Total	1203.36	100.00

Fuente: elaboración con datos de la nota de Alonso Urrutia

De acuerdo con los informes de los partidos políticos al IFE, en las campañas electorales de 2000 se puede apreciar los considerables recursos destinados a la radio y televisión, sin embargo dicha cantidad pudo aumentar (de hecho lo hizo) con prácticas de financiamiento ilícito como las que representaron los casos Amigos de Fox y *Pemexgate*, los cuales fueron cometidos por los dos contendientes principales de dicha elección: la Alianza por el Cambio y el PRI.

En el caso de la coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM, encabezado por el entonces candidato Vicente Fox, fue la utilización de la agrupación denominada “Amigos de Fox”, establecida en 1997, la cual tuvo como actividad principal la recaudación de financiamiento privado para después destinarla a la precampaña y campaña presidencial en el año 2000.

El asunto representó varias prácticas no permitidas por la ley, entre las cuales se encuentran: a) aportaciones no reportadas; b) rebaso de los topes establecidos para la aportación de militantes o simpatizantes; c) aportaciones de empresas mercantiles; b) fondos provenientes del extranjero; d) recursos provenientes del Senado de la república; e) fuentes no identificadas de financiamiento y f) violación al tope de campaña presidencial.⁶⁸

En el caso del PRI, en referencia al *Pemexgate*, se trató de un asunto donde ingresaron a dicho partido, durante los tiempos electorales —de la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex)— una cantidad aproximada de 500 millones de pesos, vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República

⁶⁸ *Vid.* Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp.: 33-57.

Mexicana (STPRM). El delito consistió en la ilegalidad del financiamiento, además de la omisión del PRI de informar sobre dichos recursos al IFE.⁶⁹

Tanto “Amigos de Fox” como *Pemexgate* representaron las dos prácticas ilícitas más representativas de las elecciones de 2000 donde el tema principal fue el dinero, la cual tuvo como principal destino la contratación de publicidad electoral en la radio y televisión.

2.3.2 Elecciones 2003

Los partidos políticos en 2003 recibieron una cantidad considerable de recursos económicos por tratarse de un año con actividades electorales federales. El monto total fue de 4 mil 823 millones 580 mil 695.43 pesos, incluso mayor en comparación al año 2000 y 2006.

Tabla 8. Financiamiento público a los partidos políticos (1997-2003)				
Año	Ac. Ordinarias (\$)	Ac. Electorales (\$)	Ac. Específicas (\$)	Total (\$)
1997	1,031,750,820.77	1,043,564,761.49	36,178,279.95	2,111,493,862.21
1998	1,005,603,759.67		40,963,195.00	1,046,566,954.67
1999	1,252,383,926.68		59,980,468.00	1,312,364,394.68
2000	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	63,179,982.83	3,064,092,232.97
2001	2,206,569,763.12		44,115,829.72	2,250,685,592.84
2002	2,361,250,294.58		78,620,891.61	2,439,871,186.19
2003	2,308,146,476.90	2,421,611,942.13	93,822,276.40	4,823,580,695.43

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Como se observa en la tabla 8, el financiamiento público ha venido aumentando cada tres años debido al monto adicional que reciben los partidos por las actividades electorales, esto aunado a la fórmula utilizada para la asignación de recursos establecida en 1996.⁷⁰ De 1997 al 2003 el financiamiento aumentó en más de 2 mil millones de pesos.

⁶⁹ Vid. Jaime Cárdenas Gracia, *Op. Cit.*, pp.: 25-33.

⁷⁰ La fórmula para la obtención del monto total de recursos por concepto de actividades ordinarias para los partidos políticos establecida en las reformas electorales de 2006, implicaba tomar en cuenta varios elementos, de los cuales resaltaba el número de partidos con representación en las cámaras, es decir, entre más partidos existieran, el financiamiento total sería mayor. Esa fue una de las razones por la que el financiamiento total en 2003 fue mucho mayor al de 2000, incluso también, en comparación con el de 2006.

Ahora bien, en las elecciones federales del 2003 sólo se realizó la elección de los diputados pertenecientes al Congreso de la Unión. Debido a ello, la cantidad de dinero que los partidos políticos destinaron para las elecciones se redujo considerablemente, según sus informes. Además, en el Congreso, se presentaron varias iniciativas que buscaban la disminución de los gastos de los partidos en las campañas electorales. Como ejemplo la iniciativa presentada por el entonces senador Raymundo Cárdenas del grupo parlamentario del PRD en junio de 2002, en la cual se pretendía una reducción mediante la disminución de los topes de campaña; proponía que se determinaran mediante la multiplicación de los costos mínimos de campaña por 1.5 y no por 2.5 como está estipulado en la ley electoral.

Egresos de los partidos

En estas elecciones participaron 11 partidos: El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Alianza Social (PAS), el Partido Liberal Mexicano (PLM), el Partido México Posible (PMP) y el Partido Fuerza Política Ciudadana (PFPC). Además, en esta elección el PRI y el PVEM formaron la Coalición Alianza para Todos para contender parcialmente en algunas elecciones.

Tabla 9. Egresos de los partidos por gastos electorales en el año 2003	
Partidos	Cantidad (\$)
Partido Acción Nacional	210,983,146.55
Partido Revolucionario Institucional	160,433,444.47
Partido de la Revolución Democrática	213,767,530.36
Partido del Trabajo	123,817,587.23
Partido Verde Ecologista de México	152,836,792.46
Partido Convergencia por la Democracia	123,593,841.59
Partido Alianza Social	87,866,317.66
Partido México Posible	40,767,884.49
Partido Liberal Mexicano	48,217,945.67
Partido Política Ciudadana	60,233,468.49
Coalición Alianza para Todos (PRI/PVEM)	77,386,149.50
Total	1,299,904,108.47

Fuente: elaboración propia con datos del IFE

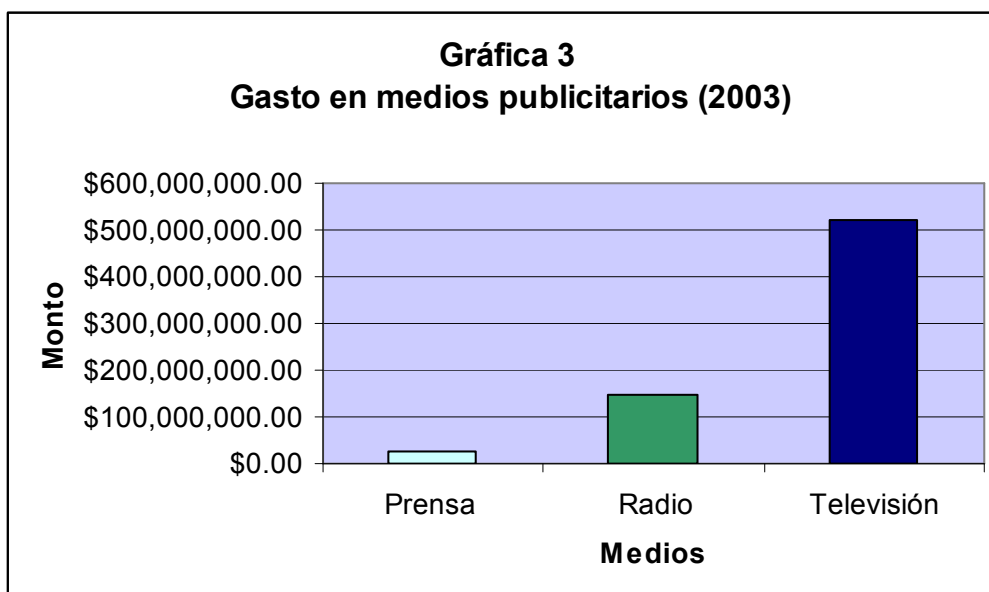
Como se aprecia en la tabla 9 no aparece el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), a pesar de haber sido objeto de prerrogativas por 175 millones, 710 mil 836.72 pesos. El PSN no presentó sus informes respectivos ante el Instituto Federal electoral, pues no alcanzó el porcentaje mínimo de votación para conservar el registro. De cualquier forma, recibió una sanción por ello (203 millones de pesos).

Ahora bien, en las elecciones del año 2003 se evidenció una vez más que el rubro donde los partidos destinaron mayores recursos económicos fue el de propaganda en medios publicitarios con más de 53% de sus gastos totales. En ese año erogaron 694 millones 346 mil 710.54 pesos en dicho apartado, lo que constituyó 53.42% del total (véase Tabla 10).

Tabla 10. Egresos de los partidos políticos (2003)				
Concepto	Parcial	Total	% parcial	% total
Propaganda		370,839,105.80		28.53
Gastos de operación		234,718,292.13		18.06
Gastos en medios publicitarios		694,346,710.54		53.42
Prensa	26,207,877.21		2.02	
Radio	146,521,682.41		11.27	
Televisión	521,617,150.92		40.13	
totales		1,299,904,108.47		100

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Además, de los medios que integran dicho rubro, se aprecia que fueron la radio y televisión quienes concentraron otra vez el mayor porcentaje, entre los dos abarcaron más de la mitad del gasto total, así como el 92% del rubro denominado medios publicitarios. La televisión fue el medio más beneficiado con 40.135, mientras que los recursos otorgados a la prensa representaron apenas 2% del gasto total. Véase gráfica 3.



Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

2.3.3 Elecciones 2006

En las actividades electorales del año 2006 se efectuaron las elecciones federales más recientes realizadas en México. Al igual que en el 2000 se eligieron los integrantes del poder Ejecutivo y Legislativo: el Presidente de la República, 500 diputados y 128 senadores. Respecto al financiamiento público para los partidos, éste ascendió a un total de 4 mil 171 millones 96 mil 908.42 pesos, equivalente a 35.07% del total presupuestado para las instituciones electorales en dicho año (véase tabla 11). Este monto, en comparación con lo determinado en el 2000 aumentó 36%, no obstante disminuyó respecto a la de 2003 13.5%.

Partidos políticos	Ac. ordinarias (\$)	Ac. electorales (\$)	Ac. específicas (\$)	Totales (\$)
PAN	555,866,537.74	555,866,537.74	17,588,089.70	1,129,321,165.18
PRI	613,405,424.52	613,405,424.52	113,565.83	1,226,924,414.87
PRD	360,710,804.15	360,710,804.15	1,269,761.33	722,691,369.63
PT	135,071,426.34	135,071,426.34	4,866,351.53	275,009,204.21
PVME	190,667,799.64	190,667,799.64	900,387.90	382,235,987.18
Convergencia	133,100,713.12	133,100,713.12	6,077,296.90	272,278,723.14
PANAL	39,776,454.11	39,776,454.11	2,752,000.22	82,304,908.44
PASDC	39,776,454.11	39,776,454.11	778,227.55	80,331,135.77
Totales	2,068,375,613.73	2,068,375,613.73	34,345,680.96	4,171,096,908.42

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Egresos de los partidos

Para contender en los procesos electorales algunos partidos decidieron participar solos, sin embargo, otros resolvieron realizar alianzas, por tanto, los contendientes fueron los siguientes:

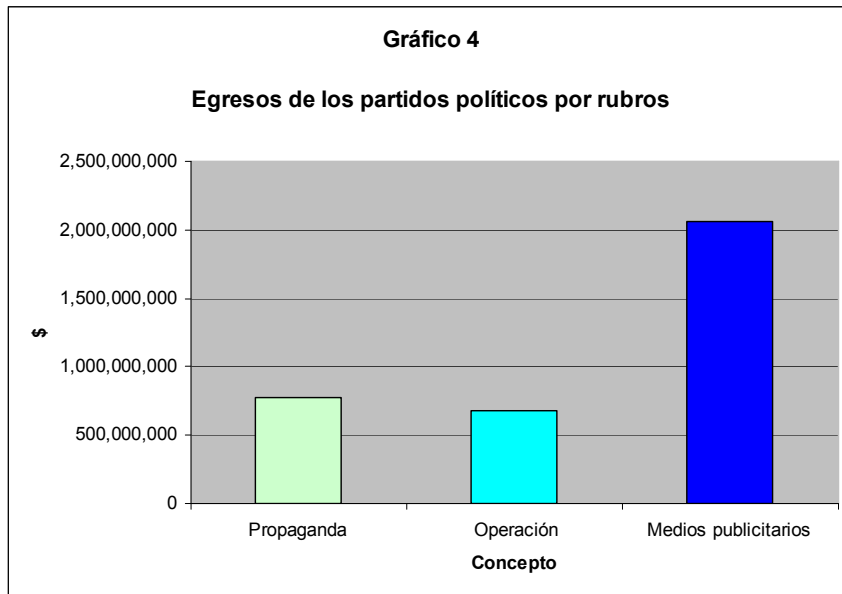
- ◆ Partido Acción Nacional (PAN);
- ◆ Coalición Alianza por México. Conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM);
- ◆ Coalición por el Bien de Todos. Integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia por la Democracia (PCM);
- ◆ Partido Nueva Alianza (PANAL);
- ◆ Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (PASDC).

Del monto total destinado para los partidos en el año 2006, éstos destinaron 84% para competir en las elecciones federales, es decir, 3 mil 508 millones 284 mil 559.53 pesos.

Tabla 12. Egresos totales de los partidos políticos (2006)				
Concepto	Senadores (\$)	Diputados (\$)	Total (\$)	%
Propaganda	204,574,243.25	187,643,839.05	769,137,831.62	21.9
internet	18,227,592.71	16,206,429.61	108,744,587.69	3.1
cine	1,842,805.35	281,950.61	9,402,713.33	0.3
espectaculares	24,318,559.82	16,402,224.43	117,765,426.63	3.4
otros	160,185,285.37	154,753,234.40	533,225,103.97	15.2
Operación	217,204,580.02	181,251,083.21	681,823,409.91	19.4
Medios publicitarios	492,320,222.91	246,468,947.71	2,057,323,318.00	58.6
prensa	25,140,487.43	18,598,507.04	89,514,747.51	2.6
radio	149,316,321.29	98,189,209.29	589,729,463.42	16.8
televisión	317,863,414.19	129,681,231.38	1,378,079,107.07	39.3
totales	914,099,046.18	615,363,869.97	3,508,284,559.53	100.00

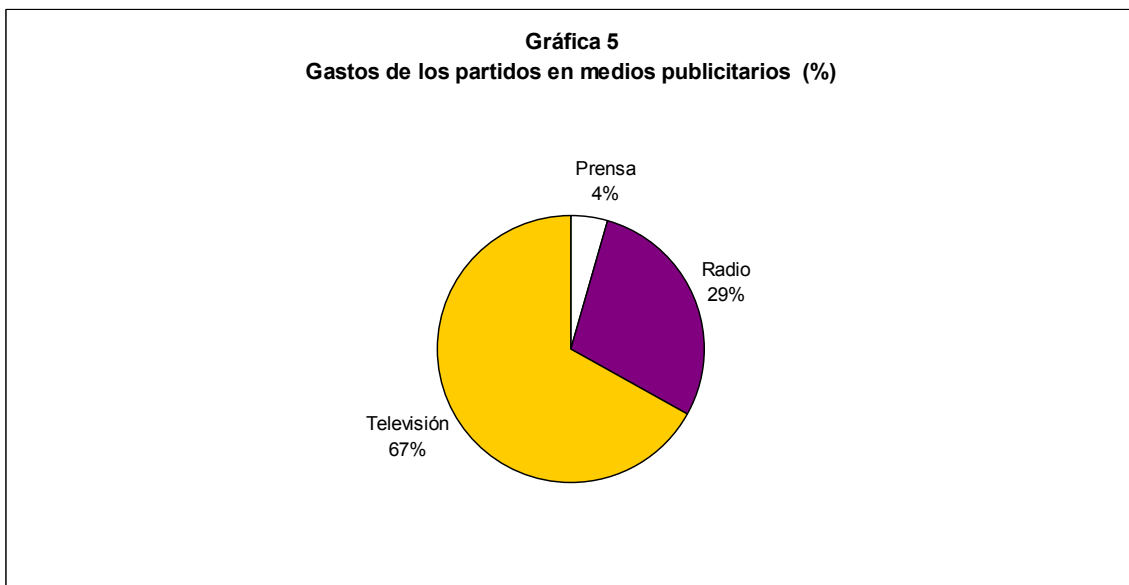
Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Como se observa en la tabla 12 y en la gráfica 4 fue otra vez el rubro dedicado a la propaganda en medios publicitarios el que acaparó la mayor cantidad de recursos gastados por los partidos políticos, pues en ella erogaron 2 mil 57 millones 323 mil 947.71 pesos, lo que representó 58.6% del gasto total.



Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

No obstante, de los tres medios que integran el concepto, fueron la radio y la televisión los que abarcaron el mayor porcentaje de recursos, es decir la contratación de publicidad electoral. Entre ambos medios representaron un gasto de 1 mil 967 millones 808 mil 570.5 pesos, lo cual representó 56.1% del gasto total y 96% del total del rubro. La prensa representó sólo 2.6% del gasto total.



Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

En la gráfica 5 se puede apreciar que del gasto destinado a los medios publicitarios en las campañas electorales de 2006, la prensa apenas representó 4%, la radio ocupó 30%, mientras la televisión acaparó dos terceras partes de los recursos que los partidos erogaron en dicho rubro, es decir, 1 mil 378 millones de pesos.

2.3.3.1 Erogación por contendiente

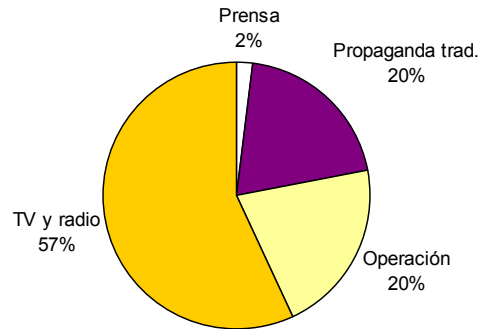
Los partidos políticos erogaron más de 2 mil millones de pesos en el 2006 por la contratación de propaganda en medios publicitarios (radio, prensa y televisión) resultando un porcentaje de 58.8% de su gasto total. Las erogaciones en prensa representaron 2.6%, en radio 16.8% y en televisión 39.3%. Por esto se concluye que los partidos destinaron la mayor parte de sus recursos hacia los medios electrónicos de difusión.

Ahora bien, resulta adecuado conocer el porcentaje de cada contendiente en las elecciones de dicho periodo para saber si el tema de la erogación cuantiosa de recursos económicos para la contratación de publicidad electoral fue practicado por todos los partidos políticos o sólo por algunos.

Para ello, se observan los gastos electorales 2006 del Partido Acción Nacional (PAN). Esta institución erogó durante la campaña, la cantidad de 1 mil 82 millones 19 mil 157.52 pesos, de la cual el rubro de medios publicitarios representó 59.55%, es decir, 644 millones 340 mil 576.30 pesos.

Como se visualiza en el gráfico 6, el gasto en radio y televisión representó 57.32% del total erogado en las campañas, muy cercano al promedio general que representó 56.1%. La única diferencia notable fue que el PAN dedicó mayor porcentaje a la radio que a la televisión respecto a los porcentajes generales; erogó en la radio 272 millones, 667 mil 507.53 pesos (25.2% de su gasto total), es decir, 8% más que el promedio general.

Gráfica 6
Gastos del Partido Acción Nacional (2006)



Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

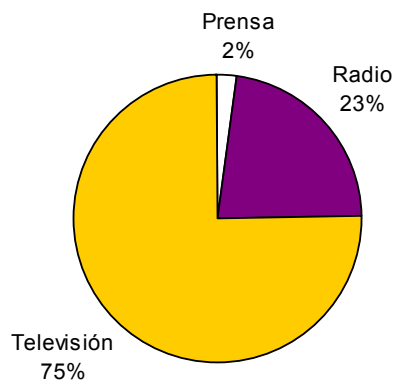
Por su parte, la Coalición por el Bien de Todos, como se aprecia en la tabla 13, dirigió hacia los medios electrónicos 52.9% de su gasto total, la cual estuvo por debajo del promedio 3.2%, por lo que fue el porcentaje más bajo de todos los contendientes.

Tabla 13. Egresos por rubros de la Coalición por el Bien de Todos (2006)					
Concepto	Presidente (\$)	Senadores (\$)	Diputados (\$)	Total (\$)	%
propaganda	77,175,522.83	44,633,171.89	35,140,737.29	156,949,432.01	14.424
internet	12,504.00	132,397.50	44,275.55	189,177.05	0.017
cine	0.00	9,200.00	0.00	9,200.00	0.001
espectaculares	27,782,383.40	5,012,199.52	1,792,125.97	34,586,708.89	3.179
otros	49,380,635.43	39,479,374.87	33,304,335.77	122,164,346.07	11.228
gastos de operación	107,903,561.24	127,230,689.33	107,189,614.41	342,323,864.98	31.461
gastos en medios publ	431,071,120.95	108,969,162.63	48,765,980.71	588,806,264.29	54.114
prensa	7,902,903.67	3,346,546.29	1,763,449.92	13,012,899.88	1.196
radio	65,883,124.79	43,932,020.02	22,693,699.24	132,508,844.05	12.178
televisión	357,285,092.49	61,690,596.32	24,308,831.55	443,284,520.36	40.740
totales	616,150,205.02	280,833,023.85	191,096,332.41	1,088,079,561.28	100.000

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

En cuanto a los medios publicitarios se observa un predominio de la televisión y la radio sobre la prensa escrita (gráfica 7). A la televisión le destinaron 443 millones, 284 mil 520.36 pesos (75%), a la radio 132 millones 508 mil 844.05 pesos (23%), mientras que a la prensa sólo le dedicaron 13 millones 12 mil 899.88 pesos, lo que representó 2% de sus erogaciones totales.

Gráfica 7
Gasto en medios publicitarios por la Coalición por el Bien de Todos (2006)

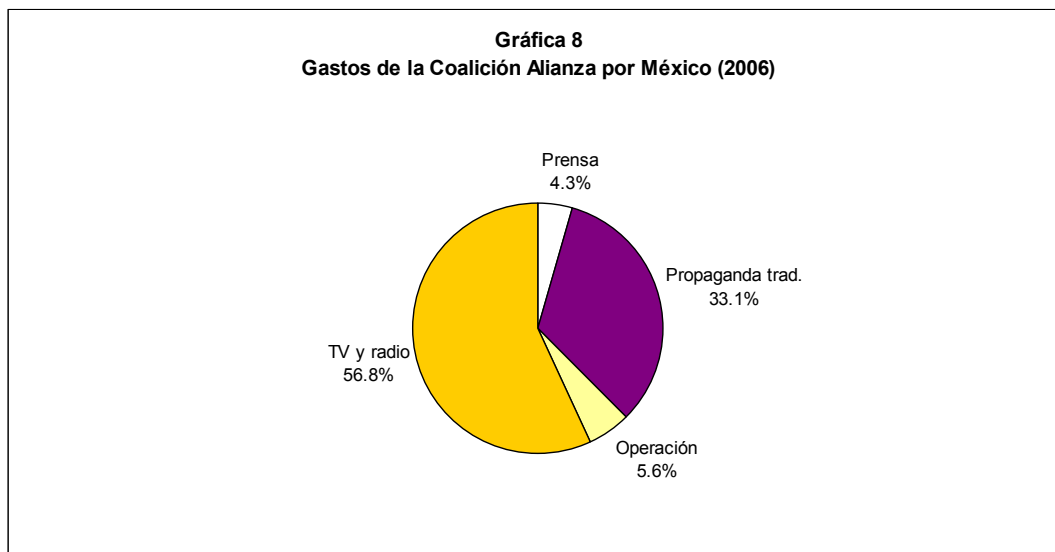


Fuente: elaboración propia con datos del IFE

En el caso de la Coalición Alianza por México —integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista (PVEM)— realizó un gasto mayor en medios publicitarios respecto al PAN y a la Coalición por el Bien de Todos, pues erogó 61.24% de sus recursos en dicho concepto, es decir, 642 millones, 73 mil 695.22 pesos.

Respecto a los gastos en prensa, fueron los partidos de dicha Coalición quienes gastaron más recursos en este medio con 4.38%. No obstante, fueron la radio y la televisión los medios con mayores ingresos, pues entre ambos sumaron 56.85%, ligeramente superior al promedio general representado en 56.1% (véase gráfica 8).

De los medios electrónicos, fue la televisión, objeto de mayor erogación financiera con 43.19% del gasto total, mientras que a la radio, le destinaron 154 millones 255 mil 799.31 de pesos, que representó 13.66%.



Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

En lo que respecta al Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Social Demócrata y Campesina (PSDC), se puede concluir que siguieron la tendencia de los demás partidos o coaliciones. Ambas instituciones gastaron sus recursos en los medios publicitarios en porcentajes semejantes al general, de hecho, ligeramente arriba del promedio, con 64.16% y 62.28%, respectivamente (véase tabla 14 y 15). Asimismo, en este rubro concentraron sus gastos principalmente en los dos medios predominantes: la radio y la televisión, dejando a la prensa un porcentaje mínimo, no mayor a 2%.

Tabla 14. Egreso por rubros del PANAL durante el proceso electoral 2006					
Concepto	Presidente (\$)	Senadores (\$)	Diputados (\$)	Total (\$)	%
propaganda	9,118,676.65	1,059,424.49	4,269,406.10	14,447,507.24	10.72
internet	18,900.00	0.00	0.00	18,900.00	0.01
cine	1,891,516.27	0.00	0.00	1,891,516.27	1.40
espectaculares	3,251,363.19	166,999.64	195,884.94	3,614,247.77	2.68
otros	3,956,897.19	892,424.85	4,073,521.16	8,922,843.20	6.62
operación	23,737,653.62	3,372,864.54	6,735,461.17	33,845,979.33	25.12
medios publicitarios	35,624,458.49	23,541,096.76	27,294,059.89	86,459,615.14	64.16
prensa	1,253,948.18	75,939.20	177,442.14	1,507,329.52	1.12
radio	6,214,090.75	4,658,750.22	10,033,726.13	20,906,567.10	15.51
televisión	28,156,419.56	18,806,407.34	17,082,891.62	64,045,718.52	47.53
totales	68,480,788.76	27,973,385.79	38,298,927.16	134,753,101.71	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Tabla 15. Egreso por rubros del PASDC durante el proceso electoral 2006					
Concepto	Presidente (\$)	Senadores (\$)	Diputados (\$)	Total (\$)	%
propaganda	3,539,499.94	919,613.92	5,137,392.36	9,596,506.22	12.96
internet	0.00	1,092.50	5,462.50	6,555.00	0.01
cine	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
espectaculares	2,007,520.39	401,027.41	2,872,222.46	5,280,770.26	7.13
otros	1,531,979.55	517,494.01	2,259,707.40	4,309,180.96	5.82
operación	12,992,436.69	1,651,691.79	3,696,313.72	18,340,442.20	24.76
medios publicitarios	44,806,683.74	245,898.70	1,073,231.30	46,125,813.74	62.28
prensa	1,336,488.06	12,337.79	34,920.42	1,383,746.27	1.87
radio	9,114,257.83	30,891.30	245,596.30	9,390,745.43	12.68
televisión	34,355,937.85	202,669.61	792,714.58	35,351,322.04	47.73
totales	61,338,620.37	2,817,204.41	9,906,937.38	74,062,762.16	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Lo anterior corrobora que el rubro donde los partidos políticos erogaron el mayor porcentaje de sus recursos económicos fueron la radio y televisión mediante la contratación de publicidad electoral. De hecho, en una comparación entre el monto total que destinaron a dichos medios con el financiamiento público que recibieron por el concepto de actividades electorales, el porcentaje aumenta. Como se puede apreciar en la tabla 16, del dinero que recibieron por concepto de “gastos de campaña”, destinaron en promedio 95% para pagar espacios en radio y televisión, siendo la Coalición Alianza por México la que destinó el menor porcentaje con 79.85%, mientras que el Partido Nueva Alianza fue quien destinó el mayor porcentaje con 213.57%, es decir, sus estrategias consistieron en adquirir el mayor espacio posible en la radio y televisión.

Tabla 16. Comparación entre el financiamiento por act. Electorales con la erogación en medios electrónicos de los partidos políticos (2006)			
Partido	\$ por act. Electorales	\$ a medios electrónicos	Porcentaje comparado
PAN	555,866,537.74	620,247,157.77	111.58%
CAM (PRI-PVEM)	804,073,224.16	642,073,695.22	79.85%
CBT (PRD-PT-Convergencia)	628,882,943.61	575,793,364.41	91.55%
PANAL	397,764,541.11	84,952,285.62	213.57%
PASDC	397,764,541.11	44,742,067.47	112.48%
Total	2,068,375,613.73	1,967,808,570.49	95.15%

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

En síntesis, los partidos erogaban la mayor cantidad de sus recursos a la radio y televisión por la contratación de publicidad electoral, lo cual generaba un costo económico para el erario, pues como se ha descrito, el mayor porcentaje de los ingresos partidarios es mediante financiamiento público.

2.3.3.2 Spots monitoreados no reportados

Durante las campañas electorales del año 2006, de acuerdo con el monitoreo muestral efectuado por la empresa IBOPE, los partidos políticos no reportaron al IFE 281 mil 26 *spots* —de una totalidad de 757 mil 572— difundidos en radio y televisión, por lo cual se puede deducir que el monto económico destinado para la contratación de publicidad electoral seguramente fue superior respecto a la cantidad informada.

Jenaro Villamil, reportero de la revista *Proceso*, menciona que de acuerdo con “los informes preliminares de la Comisión de Fiscalización entregados a los ocho partidos políticos con representación en el IFE, un total de 281 mil 26 *spots* en radio y televisión fueron transmitidos sin que se documentara ante la autoridad electoral el contrato, la factura y la evidencia de quién, cómo y cuándo pagó.”⁷¹

De lo anterior y como se observa en la tabla 17 se deriva que todos los partidos no justificaron determinado número de *spots* que difundieron durante las campañas electorales federales de 2006, lo cual pudo ocasionar que algunos como los que conformaron la Coalición Alianza por México (PRI y PVEM) rebasaran los topes de campaña. Empero, lo más significativo para esta investigación, es que las cifras que reportaron los partidos ante el IFE en materia de gastos en medios electrónicos por concepto de publicidad electoral pudieron ser mayores. Los casi 2 mil millones de pesos podrían ascender a 3 mil millones de pesos erogados en la radio y televisión durante las campañas electorales de 2006. Los *spots* no justificados representaron 37% de un total de los 757 mil 572 monitoreados por el Instituto a través de un sistema conocido como *spot locutor*, diseñado por la empresa IBOPE-AGM, y “podrían representar un valor de mil millones de pesos, según cálculos de los auditores.”⁷² Esto confirma la preponderancia que los partidos y candidatos han otorgado a la televisión y la radio.

⁷¹ Jenaro Villamil, “Hacia el *spotgate*...” en *Proceso*, 1594, 20 de mayo de 2007, p. 14.

⁷² Jenaro Villamil. “Hacia el *spotgate*...” en *Proceso*, 1594, 20 de mayo de 2007, p. 15.

Tabla 17. Spots sin justificar por los partidos políticos en 2006 según IBOPE			
Partido o Coalición	Spots sin justificar (radio)	Spots sin justificar (TV)	Totales
PAN	68031	7809	75840
C. Por el Bien de Todos	37395	10384	47779
Alianza por México	133,784	10825	144609
PANAL	8227	3611	11838
PASDC	722	238	960
Total	248159	32867	281026

Fuente: elaboración propia con base en datos de Jenaro Villamil

De acuerdo con los datos emitidos por el IFE, los partidos no reportaron 281 mil 026 spots, lo que por sí mismo representa un dato muy significativo en la inferencia sobre el aumento de dinero para la contratación de publicidad electoral de los partidos, sin embargo dicha cifra podría incrementarse con base en la versión del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien mencionó que ellos contrataron una cantidad de promocionales en la radio y televisión tres veces mayor (456 mil 943 *spots*) de lo que el monitoreo de IBOPE reportó al Instituto (165 mil 145 *spots*).⁷³

La incertidumbre sobre la información correcta acerca del gasto de los partidos en los medios electrónicos no se pudo evitar pues a pesar que el IFE realizara un convenio de transparencia con la CIRT, Televisa y TV Azteca para que las empresas de radiodifusión informaran acerca de lo que le contrataban los partidos, éstas sólo cumplieron parcialmente con dicho acuerdo. En los primeros meses informaron, sin embargo, después decidieron no cumplir con el acuerdo.

Además, en las campañas electorales de 2006, aunado al gasto que realizaron los partidos políticos en los medios electrónicos se puede sumar la erogación que realizaron organismos privados externos para realizar su posicionamiento particular sobre las elecciones, (Consejo Coordinador Empresarial, la Asociación Ármate de Valor y Vota, Jugomex S.A. de C.V. y Sabritas), las cuales según el PRD pudieron alcanzar 200 millones de pesos.⁷⁴ A

⁷³ Jorge Herrera, "PRD asegura que puede documentar su gasto en *spots*", en *el Universal* (en línea), México, 25 de mayo de 2005, formato html, (consultado el 13/09/2007), disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/151256.html>

⁷⁴ Jenaro Villamil, "Contradicciones millonarias en la *spotgate*" (en línea), en *Proceso*, 05/07/2007, (consultado el 24 de julio de 2007), disponible en: www.proceso.com.mx/getfileex.php?nta=51511

esto se podría adicionar un determinado porcentaje de la publicidad gubernamental (1710 millones de pesos) que se ejerció durante el periodo de las campañas, ya que algunos promocionales, del entonces presidente Vicente Fox, realizaban comentarios indirectos o metafóricos que pudieron incidir en las posiciones políticas que competían en la contienda electoral.⁷⁵

Otra cantidad económica representa lo que el IFE erogó por la adquisición de los 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión que por obligación debió repartir entre los partidos políticos contendientes. De acuerdo a la misma Institución electoral, para este rubro en el 2006 presupuestó erogar 426.7 millones de pesos.⁷⁶

Como se observa, el gasto que realizaron los partidos políticos en los procesos electorales de 2006 (1 mil 967 millones 808 mil 570 pesos), aunado a los *spots* sin justificar (en estimación 728 millones 089 mil 171 pesos), la intervención de organismos externos (200 millones de pesos) y la adquisición de promocionales efectuada por el IFE (426.7 millones de pesos) —sin contar la publicidad efectuada por el gobierno— el gasto efectuado en medios electrónicos en la elección federal de 2006 ascendió a 3 mil 322 millones 597 mil 742 pesos, cantidad que reflejó la erogación significativa de recursos económicos por la denominada contratación de publicidad electoral.

2.4 CONCENTRACIÓN EN EL GASTO MEDIÁTICO

Se ha evidenciado que los partidos políticos destinaban la mayor cantidad de sus recursos en los medios electrónicos debido a la contratación de espacios publicitarios durante los periodos electorales. No obstante, un tema relacionado con esta práctica es la concentración que se realizaba del gasto en unas cuantas

⁷⁵ En los promocionales figuraban *slogans* como: “¡México ya cambió, ¡Si seguimos por este camino, México será otro!, ¡Con el trabajo de todos, México será mejor que ayer! Con esto no sólo se promocionaba las obras realizadas por el gobierno, sino también al partido en el gobierno. Para mayor información *Vid.* Javier Esteinou Madrid; “Medios de información y elección mediática de Estado” en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, No. 140, 2006, pp.: 23-28.

⁷⁶ *Vid.* IFE, “Presupuesto 2006”, (en línea), formato pdf, (consultado el 08/10/2007), disponible en: http://pac.ife.org.mx/download/00/pac_down_00sep2005_presupuesto.pdf

empresas de radiodifusión. Al respecto Jenaro Villamil menciona sobre los gastos electorales del año 2006:

Sólo dos empresas, Televisa y TV Azteca, acapararon 85% de ese gasto: 60% para la empresa de Ázcárraga Jean (822 millones de pesos para sus canales abiertos y Cablevisión) y 25% para la de Ricardo Salinas Pliego (342 millones de pesos en los canales 7 y 13). Muy lejos del gasto destinado al duopolio estuvo el contratado con Multivisión (3.7%) o Intermedia (3.1%). En el Canal Once del Instituto Politécnico Nacional los partidos sólo invirtieron 0.1% (138 mil pesos).⁷⁷

Como se puede evaluar, un aspecto a reflexionar constituye el monto que los partidos destinaban a la Televisión y otro, ligado al primero, la concentración que hacían dos empresas sobre dichos recursos financieros.

Asimismo, en el caso de radio había sucedido un fenómeno similar:

El 70% de esos recursos se concentró en 10 grupos radiofónicos: Grupo ACIR (14.9%), Radiorama (13%), MVS Radio (7.1%), Organización Radio Formula (6.8%), Cadena Rasa (5.7%), Grupo Promomedios (5.1%), Multimédios Radio (4.3%), Grupo Radio Centro (4.2%), Televisa Radio (3.2%) y NRM Comunicaciones (2.5%).⁷⁸

El tema de la concentración no es exclusivo de las elecciones del año 2006. Sobre lo erogado en televisión en 2000, “algunos estudios de las elecciones federales dan cuenta que en ese año 77 por ciento de esos recursos terminaron en Televisa y TV Azteca (...) y el dinero otorgado a la radio también se concentró, pues la mayoría de las estaciones radiofónicas son controladas por 15 grupos del país.”⁷⁹

Lo anterior demuestra que la práctica de la contratación de publicidad electoral por los partidos políticos en la radio y la televisión —desde las elecciones del año 2000— había repercutido en un considerable costo económico para el erario, y al mismo tiempo, los que se beneficiaban directamente era un grupo minoritario de concesionarios de los medios electrónicos de difusión.

El dinero se había convertido en el principal elemento en la relación partidos políticos y medios electrónicos. Los primeros cada vez destinaban mayores

⁷⁷ Jenaro Villamil, “Hacia el *spotgate*”, en *Proceso*, 1594, 20 de mayo de 2007, p. 17

⁷⁸ Jenaro Villamil, *Art. Cit.*, p. 19

⁷⁹ Alonso Urrutia, *Art. Cit.* (en línea)

recursos hacia los segundos con el objetivo de tener mayores espacios. Esto sin considerar que al fin de cuentas, la sociedad es la que paga las campañas electorales.

Los partidos políticos cada vez basaban más sus estrategias en la adquisición de espacios en los medios electrónicos, especialmente en la televisión. Con ello, se hablaba de un encarecimiento de la democracia, lo cual sin embargo era falso, pues como afirmaba Javier Corral: “lo que realmente cuesta es la falta de democracia, es decir la falta de reglas claras en el juego electoral en relación de los partidos políticos con los medios de comunicación.”⁸⁰

No hay duda que la radio y la televisión son fundamentales para la difusión masiva de los mensajes electorales de los candidatos y partidos políticos, sin embargo, el gasto con dinero público para contratar publicidad electoral, constituía una contradicción para la situación económica de la mayor parte de la población en México.

Resultaba sorprendente la actividad de la contratación de espacios en los medios electrónicos. Cómo es que el Estado, mediante la figura de los partidos políticos destinaba recursos públicos para medios privados, quienes, además de recibir una concesión o permiso para operar —es decir, mediante el uso de un bien público como es el espectro radioeléctrico— comercializaban sus espacios con el mismo Estado.

Por tanto, el papel del dinero en las elecciones representaba una motivación fundamental para la realización de una reforma electoral que contemplara la reducción del financiamiento público para los partidos políticos y que tomara en cuenta el tema de la relación entre los partidos y los medios electrónicos, la cual mediante la práctica de la contratación de espacios en los periodos de campaña, ocasionaba un gran costo económico para el país.

⁸⁰ Javier Corral Jurado, “Medios electrónicos: el alto costo de la democracia” (archivo audiovisual) en *Programa de debate de los partidos políticos*, transmitido en el canal 13 XHDF-TV el 20 de diciembre de 2005, (consultado el 25/06/2007), disponible en: http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=28

CAPÍTULO TERCERO

EL COSTO POLÍTICO

3.1 PRESENTACIÓN

Durante las campañas, los partidos deben difundir sus propuestas, programas y plataformas hacia la sociedad, y los medios electrónicos de difusión constituyen un instrumento que favorece la transmisión de dicha información. Sin embargo, la práctica de la contratación de publicidad electoral en México había evidenciado consecuencias —en esta investigación clasificadas en costos— que generaban un distorsión en la relación entre los actores involucrados.

En este apartado se describe el segundo costo, denominado “político”, el cual tiene que ver con la pérdida de autonomía en la toma de decisiones y realización de acciones de la clase política, electa mediante voto popular, ocasionado por injerencias de organizaciones externas, en las cuales se encuentran, sindicatos, líderes partidarios, organismos internacionales, empresarios, etcétera. Entre los últimos se encuentran los concesionarios principales de las estaciones de radio y canales de televisión.

Así, en esta investigación se entiende por costo político como el menoscabo de la independencia, autonomía y dignidad de la clase política debido a sus prácticas negociadoras que efectuaban con los empresarios de la radiodifusión durante contextos electorales.

La importancia de la radio y la televisión como medios de difusión colectiva de la información y publicidad de partidos y candidatos durante las campañas electorales, era aprovechada por los concesionarios para condicionar a la clase aspirante a cargos de elección popular a realizar prácticas que fueran en contra del interés general.

El mayor estado de necesidad de los partidos son las campañas electorales, por ello, en la contratación de publicidad electoral no sólo se

involucraban recursos significativos de dinero, sino además condicionamientos de los radiodifusores hacia los aspirantes a cargos populares, lo cual socavaba principios democráticos como la transparencia y por ello representaba un obstáculo para el avance del sistema político democrático.

Una muestra concreta de las negociaciones y condicionamientos a la que era sometida la clase política es la práctica de paqueteo de medios, la cual consiste en una operación de compra-venta por parte de los partidos y los medios electrónicos de un conjunto de espacios comerciales e informativos. Para lograr esta negociación una de las estrategias utilizadas por los concesionarios era el condicionamiento de la cobertura informativa así como el tratamiento de la información. Una entrevista por ejemplo, podía venderse como gacetilla electrónica.

Otra práctica relacionada con el tema de la contratación de la publicidad electoral, y que en este capítulo se describe con mayor detalle, es el caso de las tarifas de acceso a la radio y televisión, las cuales generaban como costo político tratos discriminatorios, o en su caso, privilegiados para los contendientes de las campañas electorales.

No obstante, el caso que demostró con mayor fuerza la subordinación de la clase política ante los concesionarios de los medios electrónicos, especialmente la televisión, fue la aprobación del Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones entre diciembre de 2005 y abril de 2006. El proceso de dicha acción dejó claro que durante los contextos electorales, la clase política era susceptible a doblegarse ante los intereses particulares de algunos radiodifusores en perjuicio del poder rector y regulador que debe tener el Estado sobre los medios electrónicos.

Por ello, para describir lo que aquí se denomina costo político, en este capítulo se alude primero a la obligación del Estado para regular a la radio y televisión, pues estos al utilizar el espacio radioeléctrico —el cual es propiedad de la nación— deben ser sujetos de una regulación indispensable. Después se

detallan tres casos que representaban ejemplos concretos de costo político, producto de la relación entre la clase política y los medios electrónicos durante las campañas electorales y que tenían vinculación estrecha con la contratación de publicidad electoral.

3.2 EL ESTADO COMO ENTIDAD REGULADORA

El Estado es considerado como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Estas instituciones tienen como último recurso, para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio.⁸¹

El Estado se encuentra constituido por diversas instituciones que concentran determinado poder y funciones, entre las cuales se encuentran las universidades, los sindicatos, los organismos privados, el gobierno, los organismos autónomos constitucionales, etcétera.

No obstante, la institución suprema con base en la doctrina, es la Constitución, pues es quien dicta los principios y formas cómo debe conducirse el Estado. Como dice O Donnell “La constitución establece un sistema de reglas fijas por medio de las cuales se distribuye el poder público entre sus detentadores y se establecen los controles a que dichos detentadores están sujetos.”⁸²

En México, la Constitución alude a su representación como institución suprema en el artículo 133 al mencionar: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que están de

⁸¹ Guillermo O Donnell, “Notas sobre la democracia en América Latina” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, (en línea), EUA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 12. (consultado el 5/08/2007), disponible en: <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>.

⁸² Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México, Porrúa, 2005, p. 31

acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión.”⁸³

La Constitución deposita la administración y conducción del Estado —con límites bien establecidos— en la figura del gobierno, el cual a nivel federal se encuentra conformado por tres Poderes de la Unión, es decir el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero se encarga de la aplicación de los ordenamientos constitucionales, el segundo de su actualización, mientras que el tercero vigila el cumplimiento de las mismas. “La defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, la cual incumbe principalmente a la Suprema Corte de Justicia en instancia final, quien obra siempre, no sobre la Constitución, sino en nombre de ella.”⁸⁴

Así, los poderes constitucionales “en los casos de competencias de éstos, y por los de los Estados, en los que toca sus regímenes interiores”⁸⁵ deben actuar en los términos establecidos por la Constitución Federal y las de los estados. Éstas últimas deben estar siempre bajo los preceptos normativos de la primera.

Con base en la Constitución, El Estado Mexicano pertenece a una república representativa, democrática y federal.⁸⁶ La principal característica de la república es que en ella se da la renovación periódica de los gobernantes mediante la consulta al pueblo.⁸⁷ Es democrática porque el gobierno es electo por la mayoría con base en una normatividad específica. Es representativa porque los representantes populares deben trabajar por hacer efectivos los derechos, necesidades y peticiones del pueblo en general. Es decir, los diputados, senadores y el presidente de la república, al ser electos vía sufragio popular deben trabajar para beneficio de los ciudadanos en general y no para sus intereses particulares o de un sector en específico.

⁸³ Artículo 133, párrafo 1º, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, IFE, 4ª edición, p. 170.

⁸⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, p. 19.

⁸⁵ Artículo 41, párrafo 1º, *Constitución Política...*, p. 52.

⁸⁶ Artículo 40, párrafo 1º, *Ibidem*, p. 52.

⁸⁷ Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.*, p. 89

De acuerdo con Jellinek el Estado tiene la cualidad de ser soberano lo cual significa “la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder.”⁸⁸ Es decir, constituye la máxima autoridad al interior del país y además no debe subordinarse a intereses extranjeros o particulares. Hay que aclarar que en México el poder soberano originalmente radica en el pueblo, pero debido a la complejidad que tendría en caso de practicarlo, lo deposita en los Poderes de la Unión, quien para ejercerlo debe estar sujeto a los preceptos constitucionales, los tratados internacionales y a las leyes aprobadas en el Congreso de la Unión en el orden correspondiente.

De acuerdo a la ley máxima el Estado es el rector del desarrollo nacional pues debe fortalecer la Soberanía de la Nación, así como el régimen democrático.⁸⁹ Por tanto, en materia electoral, así como en el tema de los medios electrónicos son los poderes constitucionales, en representación del Estado, quienes deben mantener la rectoría mencionada.

Sobre el sustento constitucional de la rectoría del Estado sobre la radio y la televisión —los cuales según la Ley Federal que regula la materia constituyen el servicio de radiodifusión— se encuentra en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante los artículos 1, 2, 3 y 6 también son fundamentales.⁹⁰

El artículo 25 menciona que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar el crecimiento económico del país en el marco de las libertades que destaca la Constitución, “debiendo destacarse que el ordenamiento constitucional establece la obligación estatal de apoyar e impulsar, bajo criterios de equidad social y productividad, a los sectores social y privado de la economía,

⁸⁸ G. Jellinek, *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, 1943. p. 539. citado en Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.*, p. 4.

⁸⁹ *Vid.* artículo 25, *Constitución Política...*, p. 29.

⁹⁰ *Vid.* SCJN, “Marco constitucional y legal regulatorio del servicio de radiodifusión”, en *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente*, México, publicada en *DOF* el 20 de agosto de 2007, formato pdf, pp.: 430-481, (consultada el 28/08/2007), disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/lo_nuevo/engrose.pdf

sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público (...).⁹¹ Asimismo, señala que el Estado tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28.

El artículo 26 señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.”⁹²

Sobre el artículo 27 la Suprema Corte interpreta lo siguiente:

Corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y soberanía nacionales, cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que se mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación. Que el dominio que ejerce la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado podrá concesionar, en casos de interés general y sujetándose en todo momento a las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.⁹³

El artículo 28, en su párrafo cuarto señala que el Estado al otorgar concesiones o permisos mantendrá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. “Además, reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general.”⁹⁴

En referencia al sustento legal, la rectoría del Estado sobre la radio y televisión se encuentra fundamentalmente en los artículos 1º, 2º, 4º y 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT).

⁹¹ SCJN, *Op. Cit.*, p. 459.

⁹² Artículo 26, párrafo 1º, *Constitución política...*, p. 30.

⁹³ SCJN, *Ibidem*, p. 461.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 463.

En el artículo 1º se reafirma lo señalado en el 27 constitucional al mencionar que corresponde a la Nación el dominio de forma inalienable e imprescriptible del espacio territorial y por consiguiente del espacio aéreo por donde se propagan las ondas de radio y televisión. En el artículo 2 se define el servicio de radio y televisión siendo aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento de la explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio. El artículo 4º refiere a que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público (debería ser servicio público), por lo que el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social, la cual viene explicitada en el artículo 5º y se trata de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana.⁹⁵

En resumen, tanto la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, y al propagarse a través del espacio radioeléctrico, ubicado en el espacio aéreo de la nación, corresponde al Estado dictar el marco que la regule y las diversas modalidades de aprovechamiento.

Lo anterior constituye la justificación de la rectoría del Estado sobre los medios electrónicos, sin embargo, en el tema del acceso de los partidos políticos a la radio y televisión durante las campañas electorales existían diversos casos, agrupados aquí bajo el denominado costo político, que evidenciaba que la clase política al subordinarse ante los intereses particulares de los concesionarios, debilitaba el poder rector y regulador del Estado sobre dichos medios.

Cabe mencionar que en esta investigación se entiende como clase política la que debe ser electa por los ciudadanos en los comicios electorales y para ello deben ser postulados por algún partido político. Por tanto, en este rubro se

⁹⁵ Vid. artículos 1-5, *Ley Federal de Radio y Televisión*, (en línea), México, (con reformas publicada en DOF el 11 de abril de 2006), formato pdf, (consultado el 06/06/2007), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-116.pdf>

encuentran dirigentes de partidos, candidatos, la instalada en los poderes constitucionales, entre otros, quienes aspiran llegar al poder o mantenerse en él.

Las prácticas que se describen en este apartado tienen que ver con intereses económicos, sociales, pero sobre todo políticos, pues su realización repercute en la pérdida de independencia, autonomía, y confianza de la clase política como representantes populares debido a su relación con los medios electrónicos durante los tiempos electorales.

3.3 COSTOS POLÍTICOS

La clase política, ante la urgencia de tener mayores espacios en la radio y la televisión, se veía en la necesidad de intercambiar favores con los concesionarios, causando con ello un perjuicio al interés público. Derivado a dichas negociaciones el costo político se traducía en una dependencia de la política ante los intereses de los radiodifusores, lo cual significaba en un socavo de la autonomía y soberanía del poder rector y regulador del Estado ante dichos medios.

Los casos aquí descritos de costo político se muestran en la tabla 1. Como se observa, son prácticas con efectos perjudiciales a la pretensión del avance hacia la democracia. La tarifa política producía un encarecimiento del acceso de los partidos a la radio y televisión, la tarifa diferenciada iba en contra de la equidad que debe existir en toda contienda, el paquete informativo de medios beneficiaba primordialmente intereses comerciales de los concesionarios, y casos como la aprobación del Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones por el Congreso y el Ejecutivo, demostraron con mayor énfasis la pérdida de autonomía de la clase política frente a los empresarios de los medios electrónicos de difusión, ya que fungían como rehenes de las negociaciones y condicionamientos durante los contextos electorales.

Tabla 1. Prácticas del costo político debido a la contratación de la publicidad electoral		
Relación	Prácticas/ejemplos	Implicaciones
Directa	Tarifa Política Tarifa Diferenciada Paqueteo de medios	Discrecionalidad Arbitrariedad Ausencia de transparencia Intercambio de favores Falta de equidad en la contienda
Indirecta	Decretazo del 10 de octubre Refrendo de concesiones hasta 2021 <i>Ley Televisa</i>	Intercambio de favores Presión hacia la clase política Claudicación del Estado en su función rectora y reguladora

Fuente: elaboración propia

3.3.1 Tarifas de acceso: política y diferenciada

Durante las campañas electorales los partidos políticos son los únicos facultados para acceder de formada pagada a la radio y la televisión mediante la contratación de publicidad electoral. Para ello, debían consultar los catálogos que los concesionarios entregaban al IFE para visualizar los espacios disponibles y sus tarifas respectivas de las distintas estaciones de radio y canales de televisión, y después realizar la contratación de forma directa con los radiodifusores.

De acuerdo con el COFIPE, las tarifas que los concesionarios registraban en el catálogo no deberían ser superiores a las de la publicidad comercial, no obstante, en realidad dichas tarifas se convirtieron en topes mínimos y no máximos, pues los radiodifusores argumentaban que no podían cobrar menos.

Los concesionarios al comercializar los espacios de radio y televisión con los partidos políticos en realidad utilizaban la tarifa política, es decir vendían *spots* a precios superiores a la que comercializaban con la publicidad comercial.

“La tarifa política es un sobreprecio que los concesionarios de la radio y la televisión imponen a la tarifa normal que tienen para ofertar productos o servicios. Llega a representar 3, 4 o hasta 7 tantos más de la tarifa comercial.”⁹⁶

Durante la elección 2006, según el catálogo de tarifas entregadas al IFE, TV Azteca en el canal 13, respecto al *spot* de 60 segundos el precio osciló de 222 mil

⁹⁶ Javier Corral Jurado, entrevista realizada el 05 de septiembre de 2007.

500 pesos ,en un programa no estelar, a 500 mil pesos en un programa de mayor *rating* como las telenovelas, los noticieros o DeporTV.⁹⁷ Sin embargo, de acuerdo a Jenaro Villamil, el PAN pagó por un minuto de infomercial en el horario de la telenovela *Amor sin condiciones*, 1 millón 200 mil pesos.⁹⁸

En cuanto a Televisa, esta empresa registró tarifas poco claras para sus canales de televisión abierta (2, 5 y 9) pues los precios que estableció anticipaban que no eran definitivos pues variarían de acuerdo a los puntos de *rating*, aunque, de acuerdo a informes del IFE, “el costo por 20 segundos en un programa estelar fue de 278 mil pesos.”⁹⁹ Además, Jenaro Villamil señala que el PAN contrató *spots* de 30 segundos, en el horario de las telenovelas *La fea más bella* y *La verdad oculta* el 16 de junio, por un precio de por 615 mil 300 pesos.¹⁰⁰

En referencia a los espacios de las estaciones de radio generalmente registraron tarifas menores en comparación con las televisoras, no obstante, el acceso a sus espacios no dejaba de representar un costo considerable, pues también ejercían la práctica del establecimiento de la tarifa política. El promocional de 60 segundos en el programa de *Hoy con Mariano Nacional* de la estación *Stereo Joya* de Grupo Radio Centro registró un precio de 123 mil pesos.¹⁰¹

Entre las justificaciones que los concesionarios utilizan para vender espacios a los partidos mediante tarifa política se encuentra la irrupción en sus programas que pueden representar los *spots* políticos, —que relacionados a la clase política con escasa credibilidad ante la sociedad— representa el riesgo de perder audiencias, y por tanto, afectar sus prácticas comerciales con sus demás clientes. Otra razón era que la publicidad electoral no era constante y por ello sólo

⁹⁷ IFE, “Catálogo de tarifas de televisión abierta”, (en línea), formato html, (consultado el 05/07/2007), disponible en:

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.34486fd4f61943c16bf61810100000f7/>

⁹⁸ Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *Los medios y los jueces, la guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007, pp.: 32-33.

⁹⁹ Arturo Zárate, “20 segundos en TV cuestan \$ 278 mil a los candidatos” en *El Universal* en línea, formato html, (consultado el 22/07/2005), disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/134847.html>

¹⁰⁰ Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *Op. Cit.*, pp.:32-33.

¹⁰¹ IFE, “Catálogo de tarifas de televisión abierta” (en línea).

representaba ingresos en periodos específicos u ocasionales. Ante ello, el ex senador Javier Corral menciona: “no creo que haya publicidad más segura que la electoral; cada año tenemos en México elecciones locales, estatales o federales por lo cual es una publicidad permanente.”

Como se aprecia, los concesionarios en los mismos catálogos registraban precios que por sí mismos representaban costos significativos para los partidos, no obstante la implementación de la tarifa política elevaba aún más los precios, a pesar que dicha práctica no estaba permitida. Esto en vez de beneficiar al sistema electoral, constituía un obstáculo.

Además de la tarifa política, se daba la práctica de la tarifa diferenciada, la cual se refiere a la posibilidad de los concesionarios de establecer tarifas desiguales sobre los partidos políticos. Mientras a algunos discriminaban con precios mayores a otros apoyaban con tarifas preferenciales, dependía de los intereses de los concesionarios y las negociaciones a las que llegaran.

Los orígenes de la tarifa política y la tarifa diferenciada surgieron como barrera de los medios hacia los partidos de oposición para que éstos no pudieran acceder a espacios mediáticos. “En 1986, en Chihuahua los medios se negaron a recibir publicidad de la oposición y un método que utilizaron fue el establecimiento de tarifas altísimas.”¹⁰²

La tarifa diferenciada se ejemplifica en el registro ante el IFE que realizó Televisa de sus precios en los canales de televisión abierta (2, 5 y 9). En el documento expresaba: “las tarifas están sujetas en función del acuerdo comercial con cada cliente, considerando disponibilidad de espacios, monto de inversión, frecuencia de consumo, y tipo de pago.”¹⁰³ Esto significa que dependía de los acuerdos a los que llegara la televisora con cada partido para el establecimiento de los precios definitivos.

¹⁰² Javier Corral Jurado, entrevista realizada el 05 de septiembre de 2007.

¹⁰³ IFE, “Catálogo de tarifas de televisión abierta”, (en línea), formato html.

Tanto la tarifa política como la tarifa diferenciada implicaban una serie de problemáticas en el desarrollo de los procesos electorales pues llevaba implícito el problema de la discrecionalidad en la competencia e inequidad hacia los partidos. Como existía la libertad para los medios de establecer las negociaciones que más les convinieran, entonces podían aprovecharse para imponer condiciones. Jesús Estrada, del Partido del Trabajo mencionaba en 2005: “los partidos “pequeños” ahora tenemos que estar rogándoles a los medios para que nos vendan los espacios un poco más baratos o por lo menos al mismo precio que los demás.”¹⁰⁴

Resultaba lógico que los concesionarios podían favorecer a los partidos con el que llegaban a negociaciones más redituables. Esto se evidenció en la campaña de 2003 con la negociación TV Azteca-partidos políticos en la venta de espacios publicitarios en horario estelar. La televisora le vendió al PT el *spot* de 20 segundos a un precio de 166 mil pesos, al Partido Fuerza Ciudadana se lo adjudicó a un costo 190 mil pesos, al PRD le concedió el *spot* de 30 segundos en 500 mil pesos, en cambio al PRI, en el mismo horario se lo otorgó a un costo de 25 mil pesos. Los precios que la empresa televisiva había registrado en el catálogo de tarifas había sido un máximo de 100 mil pesos al *spot* de 20 segundos y 150 mil pesos al de 30 segundos.¹⁰⁵

El caso de las tarifas diferenciadas no era asunto exclusivo de la televisión, también en la radio sucedían prácticas similares. “Durante la campaña de 2003, Radiorama S.A. de C.V. en varias de sus estaciones locales le cobró al PRI el *spot* de 20 segundos a 269 pesos, mientras que al PRD en los mismos espacios le cobró el promocional a un precio de 477 pesos.”¹⁰⁶

Hay que señalar que no siempre los partidos que compraban menos eran los sujetos de precios discriminatorios. El tema era más bien un asunto de intereses, Raúl Trejo Delarbre, investigador en el Instituto de Investigaciones

¹⁰⁴ IFE, “Medios electrónicos. El alto costo de la democracia” (archivo audiovisual), Programa de los partidos políticos, transmitido el 20/12/2005.

¹⁰⁵ Maria Sherer Ibarra, “Tarifas a conveniencia” (en línea), en *Etcétera*, México, julio de 2004, formato html, (consultado el 06/08/2007), disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/pagproceso1ne45.asp>

¹⁰⁶ Maria Sherer Ibarra, *art. Cit.*

Sociales de la UNAM, menciona: “al medio, por ejemplo, podría convenirle difundir *spots* de partidos “chicos” porque eso le daba una imagen de pluralidad y credibilidad.”¹⁰⁷ Ejemplo de esto fue el caso de Organización Radio Fórmula en las campañas de 2003, cuando al PT le cobró por cada promocional de 30 segundos 2 mil 500 pesos, mientras que al PRD se lo vendió a 3 mil 187 pesos, a pesar de que este último había adquirido un paquete mayor.¹⁰⁸

Todos los partidos políticos estaban expuestos al cobro de la tarifa política y/o diferenciada. El PRD siendo el partido que en mayores ocasiones era afectado por el cobro de tarifas altísimas, en algunos casos resultaba favorecido. Como ejemplo se encuentra el costo del programa “La otra versión”, en la campaña presidencial de 2006, donde TV Azteca cobró una tarifa 40 veces menor respecto a los tiempos comerciales. “El minuto de publicidad de la televisora en dicho horario, de acuerdo a sus tarifas entregadas al IFE, lo vendía a 225 mil pesos por minuto, sin embargo al PRD le cobró únicamente 5 mil 590 pesos.”¹⁰⁹

“Ahora prácticamente todas las campañas, ya sea federales, estatales o municipales, se manejan mediante la tarifa política y/o diferenciada. La clase política realiza un intercambio de favores con los concesionarios, a pesar de que éstos han ido reciclando sus lealtades, y ajustándose conforme el poder va cambiando”¹¹⁰

Así, la tarifa política y/o diferenciada, producto del trato directo de los concesionarios con los partidos —mediante la contratación de publicidad electoral— tenía repercusiones no sólo de carácter económico, sino también político pues ocasionaba opacidad e inequidad en la contienda, además de otro tipo de condicionamientos o intercambio de favores que contrariaban el interés público. Al respecto, Javier Corral declara lo siguiente:

¹⁰⁷ Raúl Trejo Delarbre, entrevista realizada el 04 de septiembre de 2007.

¹⁰⁸ María Sherer Ibarra, *art. Cit.*

¹⁰⁹ Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en las elecciones*. México, UNAM-IIS, 2006, formato pdf, (consultado el 20/08/2007) disponible en: www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf

¹¹⁰ Javier Corral, entrevista realizada el 05 de septiembre de 2007

En mi campaña como candidato para gobernador en Chihuahua, Televisa me puso dos opciones: o me vendía los *spots* mediante tarifa política o me los daba gratis, por supuesto sabía de mi trayectoria y entonces sabían a que condicionarme (...), por supuesto que no acepté, sin embargo, después de una gran resistencia a la tarifa política tuve que negociar una tarifa intermedia porque me estaba quedando desfasado en la competencia.¹¹¹

Como se puede evidenciar, en la relación medios-partidos mediante la contratación de la publicidad electoral se practicaba el establecimiento de la tarifa política y diferenciada por parte de los radiodifusores, ocasionando una supeditación de la clase política ante los intereses de los empresarios de la radio y televisión.

Debido a falta de transparencia en su relación con los medios electrónicos, la clase política era capaz de acceder a diversos tipos de condicionamientos por parte de los radiodifusores poniendo en riesgo la autonomía e independencia que deben tener como representantes populares en defensa del bien público.

3.3.2 El paqueteo de medios. Caso Peña Nieto

Aunado a la práctica de la tarifa política y/o diferenciada se encuentra el tema del paqueteo de medios durante las campañas electorales, el cual consistía en la adquisición de un conjunto de tiempos en espacios de comercialización bajo una estricta lógica mercantil. Esto quiere decir, que el paqueteo no sólo representaba la venta de un número determinado de *spots*, sino también la comercialización de espacios informativos, entretenimiento, opinión, etcétera.

Para Jaime Cárdenas, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la práctica del paqueteo se da cuando no sólo se comercializan *spots* sino “también entrevistas, comentarios a favor; que en alguna telenovela la protagonista mencione al candidato o político, etcétera.”¹¹²

Uno de los ejemplos del paqueteo lo constituyen las gacetillas electrónicas disfrazadas de entrevistas. Es decir, los partidos pagan a los medios para que éstos mediante sus conductores concedan entrevistas y los difundan en sus

¹¹¹ Javier Corral, entrevista realizada el 05 de septiembre de 2007.

¹¹² Jaime Cárdenas Gracia, entrevista realizada el 13 de agosto de 2007.

espacios programáticos. En 2003 se documentó que partidos como el PAN y el PT pagaron a diversas estaciones radiofónicas por la difusión de algunas conversaciones.¹¹³

Para la realización del paqueteo los concesionarios utilizaban diversas estrategias de comercialización. Uno de ellos era la bonificación, la cual significa el regalo de tiempos adicionales si el partido político adquiere cierta cantidad de promocionales. Trejo Delarbre lo ejemplifica: “Radio Mil podía decir, si me compras 30 minutos pagados te regalo 15 minutos mediante una entrevista en mi noticiero.”¹¹⁴

Otro de los elementos utilizados por los radiodifusores era el condicionamiento de la cobertura informativa. Esto es, entre más paquetes contrataran los partidos, los medios ofrecían mayor cobertura y preferencia en los espacios informativos. Esto se evidenciaba no sólo en el tratamiento y duración de la nota, sino también en el manejo de las cámaras, es decir, en la imagen.

Al igual que la tarifa política y/o diferenciada, la práctica del paqueteo de medios repercutía en costos considerables para los partidos y grandes beneficios económicos para los radiodifusores. Además de la irresponsabilidad de los medios con su responsabilidad de informar a los ciudadanos al subordinar todo espacio programático a la lógica de la comercialización.

Para ejemplificar la práctica del paqueteo, se retoma el caso del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, documentado por Jenaro Villamil en la revista *Proceso*. Este caso, a pesar de no tratarse de un hecho realizado propiamente en un contexto electoral, evidenció la forma de operar entre la clase política y los medios electrónicos en materia de contratación de espacios mediáticos.

¹¹³ Vid. María Sherer Ibarra, *art. Cit.*

¹¹⁴ Raúl Trejo Delarbre, entrevista realiza el 04 de septiembre de 2007.

Caso Peña Nieto

Después de la campaña electoral, donde se observó una relevante estrategia de contratación de publicidad electoral, durante el primer año de gobierno (2005-2006), el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto erogó del erario estatal 742 millones de pesos hacia Televisa.

El plan organizado entre Televisa y Enrique Peña Nieto se basó en la proyección de este último para la candidatura presidencial en el año 2012. Para ello, era necesario que el gobernador mexiquense destinara recursos cuantiosos para la promoción de su imagen a nivel local y nacional, y “con este plan millonario, el consorcio amarra el negocio de venta de tiempo con el nuevo gobernador.”¹¹⁵

Anterior a Peña Nieto, Televisa había realizado contratos millonarios con el ex gobernador Arturo Montiel, sin embargo, cuando a éste se le documentaron temas de corrupción y enriquecimiento ilícito, la empresa televisiva decidió romper su alianza con él, “a pesar que a lo largo de seis años de gobierno, Montiel había invertido un total de 320 millones de dólares en promover su imagen.”¹¹⁶

Lo negociado entre Televisa y el gobierno del Estado de México se trata de un caso concreto de paquete de medios, pues de los 691 millones de pesos, 364 millones 326 mil pesos fueron destinados para el pago de *spots* a lo largo de cuatro trimestres, y el resto distribuido para la compra de espacios en programas informativos, espectáculos y entrevistas.

En referencia a los programas de espectáculo, “el plan consiste en realizar “enlaces en vivo” y cápsulas en el programa *Hoy*, presentarse en el programa *Vida TV* entregando pensiones a personas de la tercera edad con el que

¹¹⁵ Jenaro Villamil, “Manipulación informativa, negocio publicitario” en *Proceso*, 1552, 23 de octubre de 2006, p. 7.

¹¹⁶ Jenaro Villamil, *art. Cit*, p. 7.

adicionalmente se le invite a un programa de concurso de baile de época.”¹¹⁷ En el caso de los programas informativos:

Se propone en “acciones noticiosas” una entrevista en *El Noticiero* con Joaquín López Dóriga después de los primeros cien días de gobierno, (...) insertar en tiempos comerciales cápsulas informativas describiendo el trabajo de los primeros 100 días, en los cortes de los noticieros *Primero Noticias*, *Las Noticias por Adela*, y *El Noticiero con Joaquín López Dóriga*, así como, insertar en tiempo comercial, reportajes que hablen del desempeño de Enrique Peña Nieto en los noticieros *Primero Noticias* y *El Noticiero con Lolita Ayala*.¹¹⁸

Los recursos que se erogaron para el pago de la propaganda disfrazada de información son los siguientes:

El presupuesto incluye la compra de 180 notas informativas en noticieros por un total de 305 millones 688 mil pesos, tres reportajes en la serie *Los Reporteros* por 5 millones 780 mil pesos, seis entrevistas en varios noticieros por 42 millones 858 mil pesos, y tres programas de *Zona Abierta*, conducida por Héctor Aguilar Camín (...) por 10 millones de pesos.¹¹⁹

Se puede apreciar que los costos presupuestados representaron un negocio redondo para Televisa pues cada nota fue evaluada en 1 millón 698 mil pesos, cada reportaje costó 1 millón 926 mil pesos, la entrevista se presupuestó con un valor de 7 millones 143 mil pesos y un programa de debate de *Zona Abierta* le costó 3 millones 333 mil pesos.

Cabe señalar que dicha negociación no fue realizada por Televisa de forma directa sino por las empresas, TV Promo y Radar Servicios Especializados en Mercadotecnia, ambas dirigidas por Alejandro Quintero, vicepresidente corporativo de comercialización de Televisa. “Dichas empresas cumplen la función de maquillar los costos en los *spots* y la venta subrepticia de tiempo-aire en los espacios informativos de Televisa a manera de gacetillas electrónicas, que finalmente no se reportan como ingresos en la televisora.”¹²⁰

Además de lo anterior, Enrique Peña Nieto, mediante el acuerdo con Televisa, a través de las empresas citadas, pactó ocultar información que

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ídem.*

representaban la evidencia de haber rebasado los topes determinados durante su campaña electoral. Es decir, hubo un intercambio de favores. “Un monitoreo del Instituto Brasileño de Opinión Pública (IBOPE) evidenció que los costos reales de los anuncios contratados habían rebasado los topes establecidos.”¹²¹

El caso de Peña Nieto con Televisa ilustra una forma de relación entre la clase política con los medios electrónicos mediante la contratación de publicidad política. En esta situación mediante la práctica del paqueteo representaba ingresos económicos para los concesionarios proveniente del erario, ya sea durante las campañas o después de las mismas.

Tanto la tarifa política, la tarifa diferenciada así como el paqueteo informativo de medios constituían prácticas comunes durante las campañas electorales relacionado con la contratación de la publicidad electoral, no obstante, su realización obstaculizaba el avance del sistema electoral, pues la inequidad en la competencia, el costo excesivo de acceso a medios, la falta de transparencia, así como la sumisión de la clase política ante los intereses comerciales de los radiodifusores, representaban elementos inconvenientes para el desarrollo del sistema político democrático en México.

3.3.3 El Estado y su claudicación en su función reguladora. Caso reforma a las leyes de medios

La Constitución es la institución máxima en el país y faculta al Estado como la entidad rectora del desarrollo nacional, regulando y estableciendo las diversas modalidades de uso del servicio de radio y televisión siendo éste una actividad de interés público. Esto debido a que el espacio radioeléctrico por el que se propaga las señales de audio y video, se encuentran en el espacio aéreo, propiedad inalienable e imprescriptible de la nación.

Sin embargo, hoy en día los medios electrónicos demuestran un poder, por encima incluso de los poderes constitucionales, que generalmente demuestran

¹²¹ Jenaro Villamil, “Televisa-Peña Nieto, la estratagema electoral-financiera”, en *Proceso*, 1515, 13 de noviembre de 2005, p. 29.

cuando sus intereses económicos y políticos están de por medio. Ulises Beltrán menciona:

Su influencia (medios) se expresa en cinco dimensiones: fijan la atención en los temas públicos, establecen su importancia relativa, interpretan los mensajes, determinan la responsabilidad de las figuras públicas frente a ellos y, finalmente, presentan, a través de sus líderes de opinión, posiciones que pueden llegar a adoptarse como valores por el auditorio.¹²²

Los medios electrónicos por sus características —posibilidad de cobertura amplia, difusión instantánea, utilización de recursos audiovisuales, concentración en su propiedad, etcétera— aunado a circunstancias específicas del país como el nivel educativo promedio de la sociedad, así como su gran importancia durante las campañas electorales, logrando subordinar a un sector importante de la clase política a la defensa y protección de sus intereses.

La relevancia de los medios los ha llevado a influir en las instituciones del Estado, lo que no es nuevo, pues desde hace años se han venido realizando prácticas que han tenido repercusiones de distintas magnitudes, sin embargo en años recientes se han suscitado situaciones que han evidenciado un debilitamiento mayor del Estado en su función rectora y reguladora, provocado, en cierta medida, por el poder político que han logrado expresar los concesionarios, principalmente en los contextos de elecciones.

En el sexenio de Vicente Fox existieron casos que mostraron la debilidad por parte de los poderes constitucionales, principalmente del Ejecutivo, por permitir el establecimiento de situaciones que beneficiaron a los radiodifusores, en perjuicio del interés general.

Uno de los ejemplos sucedió en el año 2000 en plena campaña electoral. La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el 23 de febrero, envió un comunicado a las empresas afiliadas a este organismo mencionándoles que no era obligatorio que transmitieran *spots* del IFE, puesto que

¹²² Ulises Beltrán, “Noticieros, noticias y opinión pública”, en Guido Lara y Adriana Arizpe, *Comunicación política y democracia*. México, Cal y Arena. 1998. Citado en Roberto Gutiérrez López. *Información y democracia. los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*. México, UAM-Azcapotzalco, 2005. p. 126.

esta institución, al ser autónoma —como la UNAM y el Banco de México— no formaba parte del gobierno federal, y por tanto no podía hacer uso del 12.5% de tiempo que los medios, mediante los tiempos fiscales, estaban obligados a retribuir al Estado.

Por supuesto que el argumento de considerar al IFE como institución no perteneciente al gobierno y por del tanto al Estado no tenía sustento lógico y legal. Por ello, el IFE, interpuso quejas ante la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación para que ordenara a la CIRT la difusión de los promocionales (estos se referían al voto razonado y a la participación ciudadana), sin embargo ésta no reaccionó como la autoridad que representa sino, más bien como mediadora.

En la primera queja, el 28 de febrero del año 2000, Alejandro Montaña, director de la RTC prefirió hacer caso omiso del asunto, y después, el 13 de abril, “reunió al presidente de la CIRT Joaquín Vargas, y al presidente del IFE José Woldenberg para llegar a un acuerdo,”¹²³ recomendando al IFE que mejor se negociara con la CIRT el tema. El argumento de Montaña fue: “Si los obligamos, ellos se van a amparar y entonces el proceso se hubiera empantanado. Por tanto, para recompensar el problema lo que conviene es la negociación con la CIRT para ver como se recuperan los *spots*”.¹²⁴ Con ello el gobierno demostró que no tenía la intención de hacer cumplir la ley y se manifestó temeroso de generar un posible conflicto con los concesionarios.

Un segundo ejemplo de la demostración de la influencia política de los medios electrónicos se dio el 7 de febrero de 2001, cuando la Secretaría de Gobernación, en un intento del nuevo gobierno para dar señales de querer cumplir con la ley, anunció la instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, organismo contemplado en la LFRyT (artículos 90, 91 y 92) desde 1960 como coordinador de la ley. Sin embargo, “tras una comida de los concesionarios de

¹²³ Álvaro Delgado, “Daños irreparables al proceso electoral por la guerra de *spots* entre el IFE y la CIRT” en *Proceso*, No, 1226, 20 de abril de 2000, p. 32-35.

¹²⁴ Álvaro Delgado, “Montaña defiende a RTC y advierte: los concesionarios tendrán que reponer los *spots* que no transmitieron” en *Proceso*, No, 1226, 20 de abril de 2000, pp. 34-35.

radio y televisión con el presidente Fox, la tarde de ese mismo día en los Pinos, la decisión del gobierno federal cambió.”¹²⁵ En su lugar, los concesionarios anunciaron la creación del Consejo de Autorregulación de la CIRT, evidenciando el Ejecutivo con ello, su disposición de complacer los intereses particulares de los radiodifusores, por encima de cualquier promesa de cumplir la ley.

Otro caso más se presentó el 10 de octubre de 2002 y que demostró la constante del sexenio (mientras los secretarios de Estado decían una cosa, el presidente realizaba una acción contraria) cuando mediante Decreto se reformó el Reglamento de la Ley Federal Radio y Televisión y el Acuerdo relativo al tiempo fiscal, con lo que se redujo de forma considerable dichos tiempos, favoreciendo otra vez los intereses primordiales de los concesionarios. Este tema será descrito con mayor detalle en el capítulo V.

Existieron otros temas que reflejaron la disposición de los representantes populares por beneficiar a los concesionarios de la radiodifusión, especialmente la televisión, como el caso del *Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México* (julio, 2004) en donde se dotaron canales espejo adicionales a las televisoras y el refrendo de sus concesiones —en su mayoría al año 2021— con el pretexto del paso a la era digital.

Además de todo lo anterior, el tema que demostró con mayor énfasis la claudicación por parte del Estado en su función rectora y reguladora de los medios electrónicos fue la aprobación del Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, entre diciembre de 2005 a abril de 2006.

Caso reforma a las leyes de medios

La aprobación, promulgación y publicación del proyecto de Decreto que modificó 3 y adicionó 2 artículos a la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995) y modificó

¹²⁵ Álvaro Delgado, Antonio Jáquez y Fernando Ortega. “La instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión y TV, aplazada” en *Proceso*, No. 1269, 25 de febrero de 2001, p. 36.

13 y adicionó 6 artículos a la Ley Federal de Radio y Televisión (1960), bautizada por la prensa y un sector de la clase política como *Ley Televisa*, demostró la pérdida de autonomía de la clase política frente a los concesionarios y socavó la facultad rectora y reguladora del Estado frente a los medios electrónicos. La clase política responsable directa de la evidencia fueron la mayoría de los legisladores del poder Legislativo y el representante del poder Ejecutivo. Es decir, tanto los diputados, senadores como el Presidente de la República.

El proceso que siguieron la reformas con artículos inconstitucionales, así sentenciada el 7 de junio de 2007 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), primero fue su aprobación de forma unánime —en 7 minutos— el 1º de diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados, después el 30 de marzo en la Cámara de Senadores por mayoría. Por último, su promulgación, por parte del Ejecutivo el 8 de abril de 2006 y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril del mismo año.

Durante todo el proceso, que duró cuatro meses, esencialmente en el periodo del paso de la Cámara de Diputados a la de Senadores, el proyecto de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión fue objeto de críticas y cuestionamientos por parte de la sociedad civil (asociaciones en defensa del derecho de la Información, radios comunitarias, permisionarios, intelectuales, académicos, estudiantes, entre otros), de un sector de la clase política, quien conocía el tema y no estuvo de acuerdo con la aprobación de dicha iniciativa, así como de personajes representantes de las mismas instituciones gubernamentales que expresaron su inconformidad con la reforma, como el caso de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), así como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), todas en voz de sus representantes.

La defensa de la minuta fue realizada por las principales televisoras concesionadas, por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), y por el sector de la clase política impulsora de las reformas.

En uno de los estudios realizados sobre las ventajas que otorgaba el proyecto de Decreto a los concesionarios se menciona:

A manera de resumen, el Decreto elimina la rectoría del Estado para planear y administrar el uso eficiente del espectro, lo cual incrementa las ventajas competitivas de los actuales concesionarios establecidos de radiodifusión, en su mercado, y en el mercado de telecomunicaciones. En su conjunto, el Decreto posiciona a los concesionarios establecidos y dominantes de radiodifusión y telecomunicaciones para dominar un naciente mercado de servicios de nueva generación, también denominados servicios de comunicaciones convergentes o de banda ancha.¹²⁶

Durante el proceso, la clase política evidenció su dependencia con los intereses particulares de los radiodifusores en vez de actuar como representantes populares en defensa del interés general. En dicho tema, estuvieron inmersos diputados, senadores, dirigentes de partidos políticos, candidatos, hasta el entonces presidente de la República.

Primero los diputados, cuando aprobaron la minuta en siete minutos sin discutirla ni debatirla demostrando la falta de representación popular, pues un tema tan relevante para la sociedad como el de los medios electrónicos y Telecomunicaciones no debió ser tema de un *fast-track*, como lo ocurrido el 1º de diciembre.

Cabe señalar que la propuesta de Decreto fue presentada por el entonces diputado priista Miguel Lucero Palma el 22 de noviembre de 2005, quien “vinculado al candidato presidencial del PRI Roberto Madrazo, recibió el apoyo y asesoría del Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Cámara de Diputados, Javier Orozco Gómez, diputado por el Partido Verde Ecologista quien había trabajado en el área jurídica para Televisa al lado de

¹²⁶ Clara Luz Álvarez González de Castilla, Beatriz Adriana Camarena Osorno, *et. Al.* “Amicus Curiae. Evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto...”, p. 5, consultado el 24/08/2007, disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1694

Javier Tejado Dondé, director jurídico de la televisora.”¹²⁷ Ese fue uno de los factores que infieren que el Dictamen fue “obra confesa” de Televisa, como lo denominara el entonces senador Javier Corral Jurado.

La propuesta de Lucero Palma fue turnada por el presidente de la mesa directiva del Congreso a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía para su dictamen. Después de sólo siete días, el 29 de noviembre de 2005, el pleno de estas Comisiones (RTC) valoró y discutió el proyecto y, como resultado de los consensos alcanzados en dicha reunión plenaria, se formuló el dictamen de la iniciativa de referencia. El 1 de diciembre de 2005, a sólo 10 días de haberla presentado, fue aprobado sin discusión alguna en el pleno de la Cámara de Diputados por 327 legisladores presentes, de forma unánime.

Ante la decisión de la Cámara de Diputados se desataron múltiples interrogantes, entre las cuales destacaron: ¿Cómo es que en un tiempo tan breve los legisladores habían legislado sobre un tema que había sido objeto de discusiones e intentos de legislación durante varios años? ¿Acaso era por eficiencia legislativa o porque los legisladores habían sido ordenados a votar la iniciativa sin ni siquiera leerla como dijo el entonces diputado Pablo Gómez, coordinador del grupo parlamentario del PRD?

Después de la aprobación en la Cámara “baja”, la minuta con proyecto de Decreto fue enviada al Senado para que se aprobara de forma inmediata, sin embargo, ante el rechazo de un sector de los senadores conocedores del tema y los cuestionamiento en varios medios se obligó a programar un periodo de consultas y aplazar su discusión y aprobación, la cual finalmente se efectuó hasta el 30 de marzo de 2006. Sin embargo, durante dicho periodo se corroboró la causa fundamental por la que los representantes populares decidieron favorecer causas particulares en perjuicio de la trasgresión del poder soberano del pueblo representado en la Constitución.

¹²⁷ Jenaro Villamil, “El verdadero poder” en *Proceso*, 1519, 11 de diciembre de 2005, p. 17.

La causa principal era el contexto electoral, por la importancia que tienen los medios electrónicos en las campañas electorales, por la dependencia de la clase política hacia la televisión y la radio en el afán de aspirar a cargos de elección popular, por el deseo de no tener conflictos con los principales radiodifusores del país y así ser desterrados de los medios, especialmente las dos televisoras en México quienes concentran 95% de los canales televisivos concesionados.¹²⁸

Fueron las organizaciones sociales, académicos, intelectuales, estudiantes, permisionarios, algunos noticieros de radio, incluso concesionarios y una sector de la clase política quienes con argumentos evidenciaron las mentiras que los promotores de la minuta querían hacer creer a la sociedad. Así, la carta de Rogerio Azcárraga, presidente de Grupo Radio Fórmula, a la CIRT (5 de diciembre), la opinión de la COFECO al Senado (8 de diciembre), las cartas y desplegados de los intelectuales, escritores, académicos, comunicadores y actores al Senado (12 de diciembre), las declaraciones de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y sus observaciones al Senado sobre la minuta (6 de febrero), y la misma opinión de la Cámara de la Industria de la Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI) habían evidenciado la gran complejidad del asunto y obligado al Senado a realizar un periodo de consultas.

Durante las consultas, Xóchitl Gálvez, entonces encargada de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas el 15 de febrero presentó sus observaciones a la minuta; declaró que era insuficiente y se pronunció por una iniciativa que contemplara derechos de los pueblos indígenas.¹²⁹ A su vez el IFE, por conducto de su titular, Luis Carlos Ugalde mostró opinión de inconformidad debido a que con dichas reformas el Instituto sólo quedaría como una caja de cobro de los medios de difusión durante las campañas electorales.¹³⁰ Opiniones

¹²⁸ *Vid.* Clara Luz Álvarez Gonzáles de Castilla, *et. Al., Op. Cit.*, p. 8.

¹²⁹ "Comentarios de Xóchitl Gálvez a la Minuta de Ley de Radio y TV", formato html, (consultado el 25/08(2007), disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1165&var_recherche=XOCHITL+GALVES

¹³⁰ "Opinión del IFE sobre la Ley Federal de Radio y Televisión", formato html, (consultado el 25/08/2007, disponible en:

en contra de las reformas también fueron realizadas por los titulares de la COFETEL y de la COFECO.

Por su parte, Televisa y TV Azteca, principales beneficiarios de las reformas, en sus noticieros mostraron silencio ante el tema, excepto los editoriales difundidos a escasos días de la aprobación. En cambio, “mediante cabildeos y amenazas de Televisa a los empresarios más importantes de la radio, habían logrado que la CIRT en unanimidad expresara el 24 de enero su acuerdo con la minuta aprobada en la Cámara de Diputados.”¹³¹ Asimismo:

Televisa logró vencer a la Canieti pues logró que esta Cámara el 1º de febrero cambiara de posición y mandara una carta a Enrique Jackson, presidente del Senado, donde señalaba que la minuta aprobada en la Cámara de Diputados era un avance en el fortalecimiento de un órgano regulador y que buscaba la convergencia.¹³²

Televisa, no paró de gestionar la aprobación de las reformas a las leyes de medios en el Senado y para ello utilizó sus armas negociadoras, entre ellos al mismo presidente Vicente Fox, al entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, además de sus operadores en el Senado; logró convencer a los candidatos de los partidos políticos más fuertes a la presidencia de la república: Roberto Madrazo, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.¹³³

En los primeros días de febrero de 2006, Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, en su residencia de Valle de Bravo convocó a los candidatos y jefes de partido para describirles las reglas del juego, las cuales consistían en que ellos debían convencer a sus asambleístas en el Senado a votar a favor de las reformas. El 22 de marzo, Manuel Espino, presidente del PAN, auxiliado por Héctor Osuna y Diego Fernández de Cevallos logró ejercer presión en la mayoría de los senadores panistas para votar a favor. Algo similar sucedió con el PRI un día posterior cuando los senadores Erick Rubio y Emilio Gamboa, principalmente,

http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1204&var_recherche=OPININIO+DEL+IFE+

¹³¹ Jenaro Villamil, “Las amenazas de Televisa” en *Proceso*, 1528, 12 de febrero del 2006, p. 25.

¹³² Jenaro Villamil. *Ibidem*, p. 26.

¹³³ *Vid.* Jenaro Villamil, “El silencio de los candidatos” en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006, p. 14:15. También Jenaro Villamil, “La ley del degüello” en *Proceso*, 1535, 2 de abril de 2006, pp.:28-32.

lograron convencer a la mayoría de su bancada a votar a favor.¹³⁴ Respecto al PRD, cambió su postura en el Senado debido a que su candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador no consiguió negociar espacios más convenientes con Televisa.

El factor principal por el cual se logró mayoría en los senadores del PRI y del PAN para votar a favor de la aprobación de la minuta con proyecto de decreto fue la coyuntura electoral y por ende, la necesidad de no tener conflictos con las televisoras en un momento donde éstas juegan un papel preponderante. “Los tiempos electorales nos doblegaron, mencionó uno de los legisladores panistas.”¹³⁵

Con la presión de los dirigentes de partidos, candidatos, y con el cabildeo de legisladores defensores de la minuta, se aprobaron en el Senado el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, en la madrugada del 31 de marzo de 2006, con 81 votos a favor (44 del PRI, 30 del PAN, 5 del PVEM y dos senadores sin partido), 40 en contra (11 del PRI, 13 del PAN, 15 del PRD y un senador sin partido) y 4 abstenciones (3 del PRI y 1 del PAN).¹³⁶

Después de pasar en el Congreso, el presidente Vicente Fox, en representación del Ejecutivo, promulgó las reformas el 8 de abril para ser publicadas tres días después, el 11 de abril de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*. La decisión del entonces mandatario fue cuestionada pues estando enterado del proceso donde se habían demostrado las inconsistencias de las reformas, las promulgó y publicó. De hecho, recibió de su secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber un Dictamen que contenía 53 observaciones a las reformas aprobadas.

¹³⁴ Vid. Jenaro Villamil, “El servilismo”, en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006, pp.:7-12.

¹³⁵ Vid. Jenaro Villamil, “El silencio...” en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006, p. 8.

¹³⁶ Vid. Raúl Trejo Delarbre; “Crónica de una regresión política, una ley para Televisa”, en *Ley de Medios: poder sin contrapeso*, México, fundación Friedrich Ebert, 2006, p. 7.

La subordinación por parte del Ejecutivo y de la mayoría de los integrantes del poder Legislativo no sólo fueron evidenciadas en el periodo de la discusión de las reformas, sino posteriormente fueron confirmadas con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar inconstitucional artículos esenciales impugnados por la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por 47 senadores el 4 de mayo de 2006 y sentenciada por la Corte el 7 junio de 2007.

El proceso de discusión y aprobación de las reformas en el Congreso no se puede concebir sin la coyuntura electoral existente en dicho periodo. Las campañas electorales formalmente comenzaron el 19 de enero de 2006 y mientras en el Senado se abordaba el tema, los candidatos y partidos realizaban campañas presidenciables con miras al 2 de julio. Así, mientras las televisoras necesitaban una legislación que favoreciera sus intereses, la clase política requería espacios en la pantalla para aspirar al triunfo. El resultado fue la aprobación de las reformas dejando las interrogantes: ¿Y el poder rector y regulador del Estado por administrar un bien público como es el servicio de radio y televisión?

Personajes de la clase política que no estuvieron participando de forma activa en dicho proceso legislativo han dado la razón que la minuta fue aprobada principalmente debido al contexto electoral. Santiago Creel, quien siendo secretario de gobernación formó parte del gobierno que favoreció intereses de las televisoras, reconoció que la aprobación de tales reformas se dio más en un proceso de imposición que en un proceso de negociación. “Las condiciones en las cuales se negoció la *Ley Televisa* no fueron las mejores porque se dio en medio de una intensa campaña electoral, en donde los partidos y por consiguiente los integrantes del Congreso estaban en una competencia política.”¹³⁷

Las reformas a las leyes de medios demostraron la importancia que juegan los medios electrónicos durante los procesos electorales. Pero no en cuanto a su papel de difusor de información cumpliendo parte de su función social, sino como

¹³⁷ “Santiago Creel y la ley Televisa”, archivo de audio, transmitido el 05/05/2007, Horizonte XHIML, 108 FM, disponible en http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=28

condicionante de la clase política de diversas acciones como por ejemplo la imposición de leyes que favorezcan sus intereses.

Durante el proceso de discusión y aprobación de la minuta que reformaba a las Leyes Federales de Radio y de Televisión y de Telecomunicaciones, los concesionarios, principalmente los de las televisoras mostraban silencio en sus espacios informativos pues sabían que las reformas favorecerían sus intereses. Incluso, a pesar que en el Senado los legisladores en contra de las reformas habían argumentado las deficiencias y el tema ocupaba las primeras planas de los principales diarios escritos, las televisoras sólo expresaron su posición frente a las leyes reformadas; elogiaban a los congresistas que la impulsaban, pero sin informar el contenido de la iniciativa.

Los medios electrónicos, especialmente las televisoras, con la aprobación de las reformas a las leyes de medios demostraron su gran influencia política al lograr vencer a los que podían obstaculizar sus intenciones de que las leyes se aprobaran en sus términos, sin modificarle siquiera una *coma*. Incluso en grabaciones difundidas por el periódico *El Universal* evidenciaron su forma de operar. Directivos de Televisa presionaron a los que se les ponían en contra para convencerlos de las “bondades” de la ley. Así lograron cambiar de opinión a algunos empresarios de la radio como Rogerio Azcárraga y a la CANIETI, quienes inicialmente se manifestaron en contra.

La aprobación de las reformas demostró la fortaleza de los concesionarios, y en contraparte la debilidad de los representantes de los poderes constitucionales y partidos políticos, quienes en medio de un contexto electoral optaron por favorecer los intereses de los empresarios de la televisión, principalmente.

En síntesis, prácticas de relación directa con la contratación de publicidad electoral como el establecimiento de la tarifa política y diferenciada, el paqueteo informativo de medios, así como ejemplos concretos de la subordinación de la clase política frente a los intereses de los medios electrónicos, evidenciaban la dependencia y pérdida de autonomía de la clase política, por lo que era necesario

una regulación del tema. La relación clase política-medios electrónicos, especialmente durante las campañas electorales generaba acciones que beneficiaban a un grupo particular de intereses; el de los concesionarios de la radio y televisión. Los políticos, en su afán de llegar al poder y permanecer en ella aceptaban prácticas que debilitaban el poder soberano del Estado, en su carácter de rector y regulador de la radio y la televisión.

Debido a lo anterior, resultaba necesario efectuar una reforma electoral que contemplara la prohibición de la contratación de la publicidad electoral, esto debido a que dicha práctica generaba un gran costo económico y político. Además de un costo social, el cual se describirá en el apartado siguiente.

CAPÍTULO CUARTO

EL COSTO SOCIAL

4.1 PRESENTACIÓN

A pesar de invertir mayores recursos en los medios electrónicos, los partidos políticos para informar a la ciudadanía acerca de sus propuestas y plataformas políticas utilizan formatos que en vez de privilegiar la información, le dan mayor importancia a la imagen y al slogan... es decir, a la publicidad.

Los partidos para dirigirse a la ciudadanía utilizan en preponderancia formatos comerciales, en lugar de los informativos; privilegian el *spot* o la gacetilla pagada en lugar de la entrevista, prefirieron el escándalo mediático a los debates o mesas de discusión.

Durante las campañas electorales, los ciudadanos han estado expuestos a cientos de miles de *spots* de los partidos políticos, sin embargo, mediante dicha forma de hacer campaña se corre el riesgo de no informar a la ciudadanía. No se logra calidad en la forma de hacer política, tampoco se eleva el nivel de la contienda, al contrario, se promueve la desvirtualización, la trivialización y la mentira, lo cual irrumpe con el derecho social que tiene toda persona a ser informado.

Algunos especialistas argumentan que los partidos deben ser libres en cuanto a la forma en que se dirigen a la ciudadanía ya que la pluralidad y la libertad de expresión son valores esenciales de un sistema democrático, y por consiguiente; los ciudadanos son quienes al final deciden en las urnas a que partido dar su preferencia y a quien castigar.¹³⁸ No obstante, ésta es una forma de reducir el papel de ciudadano a elector bajo la lógica del consumo. Los ciudadanos tienen el derecho a ser informados y dicha garantía no debe quedar

¹³⁸ Andrés Valdés Zepeda, "El debate contemporáneo sobre la mercadotecnia política en América Latina", (en línea), en *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 56, julio-diciembre de 2003, La Laguna (Tenerife), disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/20035624valdez.htm>

sujeta al libre juego del mercado electoral, sino que debe ser, promovido, regulado y garantizado por el Estado.

El ciudadano en una democracia es el elemento más importante, porque mediante su participación, no sólo en las elecciones, sino de forma constante; antes, durante y después de los procesos electorales provoca un mayor equilibrio y fortalecimiento del sistema político. En esta situación la información es un elemento vital, pues permite la toma de decisiones razonadas así como la emisión de opiniones con sustento.

Por lo anterior, en este capítulo se realiza una descripción general sobre las formas en que los partidos políticos difunden la información a la ciudadanía, a través de los medios electrónicos. Lo anterior con el objetivo de evidenciar el costo *social* que ocasionaba de forma indirecta la contratación de la publicidad electoral, reflejado en el incumplimiento, por parte de las entidades políticas, con el derecho a la información, garantía de todas las personas y ciudadanos del país.

Es costo social es considerado como un factor indirecto de la prohibición de la contratación de la publicidad electoral porque está relacionada más con la práctica de la difusión de la publicidad política de los partidos. No obstante, es de gran relevancia pues tiene que ver con el derecho del receptor de la información, en este caso el ciudadano.

Para abordar el tema, primero se alude al derecho al derecho a la información, en sentido estricto al derecho social a ser informado de todo ciudadano, luego se habla de la obligación que tienen los medios electrónicos y los partidos políticos para contribuir y hacer efectivo dicha garantía, y por último se describen las características de la principal estrategia de comunicación política de los partidos, la cual está basada de forma predominante en el *spot*.

4.2 DERECHO A LA INFORMACIÓN

Constitucionalmente el derecho a la información se adicionó el 6 de diciembre de 1977 —durante el gobierno de José López Portillo— al último párrafo del artículo

6º permaneciendo: “El derecho a la información será garantizada por el Estado”. Sin embargo a partir de esta fecha y, hasta ahora, los intentos de reglamentación a este fundamento jurídico han sido obstaculizados. Primero, durante el sexenio del mismo mandatario (López Portillo); después en 1995 cuando se convocó a una serie de consultas generando una iniciativa presentada en 1997 y que en 1998 ocasionó una gran discusión sin llegar a ser aprobada. Se buscaba normar el derecho a la información mediante la iniciativa de una Ley de Comunicación Social, además de reformar la Ley Federal de Radio y Televisión.

A pesar de ello, han existido algunos avances en la materia, en particular en el acceso a la información pública del gobierno. En junio de 2002 entró en vigencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en marzo de 2006 se adicionó un párrafo segundo con seis fracciones al artículo sexto constitucional sobre el mismo tema, y con la Reforma Electoral en Materia Constitucional aprobada en el Congreso en septiembre de 2007 se elevó a rango constitucional el derecho de replica.

Ahora bien, el derecho a la información constituye una prerrogativa vital para las personas puesto que abarca las libertades de expresión e información y sus derechos conexos, las cuales constituyen instrumentos idóneos para preservar el estado de derecho y favorecer las prácticas democráticas, pues generan contrapesos frente al ejercicio del poder. Para Porfirio Muñoz Ledo: “la verdadera democracia es el tránsito de la condición de súbdito a ciudadano, y un ciudadano sólo lo es plenamente, si es un actor libre en los procesos de comunicación social.”¹³⁹

Así, la información es un elemento vital para la democratización del país y en caso de no existir una regulación integral se presta a prácticas como la concentración de la misma. “Hay que recordar que el control de la información es una de las formas más importantes de poder (...) ya que es más que un dato

¹³⁹ Porfirio Muñoz Ledo, “La opción de comunicación del 2000”, en *Medios de comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro*. México, Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, 2000, p. 257.

administrativo o jurídico; es base fundamental de la cultura, en su sentido más amplio.”¹⁴⁰

Referente al marco jurídico internacional en materia de derecho a la información se encuentran principalmente la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

La primera institución que registra el derecho a la información como fundamental fue la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y *recibir informaciones y opiniones*, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En cuanto a lo anterior, la UNESCO señala:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la *libertad de opinión* era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió *el derecho de expresión*. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, *el derecho a buscar, recibir e impartir información* pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.¹⁴¹

Asimismo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) se reconoció:

Artículo 19, párrafo 2º. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión: este derecho comprende la libertad de *buscar, recibir y difundir informaciones* e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹⁴⁰ Javier Corral, “Historia de un intento legislativo” en *Diálogo y Debate*, México, No. 8, 1999, p. 23.

¹⁴¹ Fidela Navarro, “Derecho a la información y democracia en México. Concepto, historia, fronteras y avances”, (en línea) formato html, (consultado el 14/02/2007), disponible en: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc87/derecho.html>

En el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), se menciona:

Artículo 13, párrafo 1º. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de *buscar, recibir y difundir informaciones* e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Pareciera que el derecho a la información significa algo idéntico a la libertad de expresión —con sus límites establecidos—, sin embargo, a pesar que está íntimamente relacionado, es diferente porque tiene un sentido más amplio para los individuos. “Extiende la protección no sólo a la búsqueda y difusión, sino también a la recepción de informaciones y opiniones por cualquier medio.”¹⁴²

Genaro Góngora Pimentel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus votos particulares con relación a la sentencia del tribunal del pleno del 7 de junio de 2007, respecto a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, retoma de la primera sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas (1946) el siguiente fragmento: “La libertad de la información es un derecho humano fundamental y es la piedra de toque de todas las libertades a las cuales las Naciones Unidas están consagradas”. Esto para adicionar que dicha prerrogativa es un derecho con doble manifestación que se concreta en difundir información y recibirla. Se trata de un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.¹⁴³

Para Ernesto Villanueva, el derecho a la información incluye tres aspectos: el derecho a atraerse información, el derecho a informar, y el derecho a ser informado. En este último aspecto se incluye las facultades: “a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse

¹⁴² Sergio López Ayllón. *El derecho a la información como derecho fundamental*, México, UNAM-IIJ, p. 170, (consultado el 24/07/2007), disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/7/5.pdf>

¹⁴³ Genaro D. Góngora Pimentel, *Votos que formula el señor ministro en relación con la sentencia del tribunal pleno que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por los senadores de la quincuagésima legislatura*. México, SCJN, 07/06/2007, formato pdf, (consultado el 30/08/2007) disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/4C33FA63-7154-4ED2-AEFE-719181DDAD9E/0/VOTOAI262007.pdf>

de todas las noticias, y, c) con carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.”¹⁴⁴

El nacimiento del derecho a la información en México fue identificado, en primera instancia, como el derecho de los partidos políticos de tener acceso a los medios electrónicos de difusión y luego sólo como el derecho de acceso a la información pública gubernamental, sin embargo el concepto tiene un significado más amplio:

Implica el estudio de las tres libertades a las que nos hemos referido, sus límites y conflictos; el régimen informativo del Estado, las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación, el estatuto de los profesionales de la información, el régimen de responsabilidad penal, y, al menos para muchos autores, el derecho de autor, y los denominados derechos vecinos.¹⁴⁵

A pesar de la variedad de temas que involucran el derecho a la información, el tópico que interesa en esta investigación es el relacionado con el derecho a ser informado, entendido como “el derecho del individuo y de los grupos sociales, a estar enterado de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle en su existencia. Todo ello para lograr que el individuo oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.”¹⁴⁶

Es importante dejar claro que la información que comprende el derecho tiene límites como es el caso de las limitaciones en razón de interés nacional e internacional (seguridad), limitaciones por intereses sociales (averiguación de los delitos, la salud pública y la moral pública) y limitaciones para la protección de la persona (derecho a la vida privacidad), no obstante aquí se entiende la información como toda aquella que incorporada a un mensaje tenga un carácter público y sea de interés general.¹⁴⁷

Ahora bien, es importante profundizar en la descripción y análisis del derecho a la información en el contexto de las campañas electorales en donde la

¹⁴⁴ Ernesto Villanueva, *El derecho de la información*, México, UNAM, IIJ, p. 10.

¹⁴⁵ Sergio López Ayllón, *Op. Cit.*, p. 174.

¹⁴⁶ Eduardo Andrade Sánchez, “Artículo 6º constitucional” en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, Porrúa, 1997, p. 11.

¹⁴⁷ SCJN, *Op. Cit.*, pp.: 454-458.

información sobre las propuestas ideológicas, plataformas y programas electorales de los partidos políticos son de interés general, por lo que el Estado debe garantizar el cumplimiento del ciudadano a ser informado sobre dichos temas.

Ernesto Villanueva enfatiza lo siguiente:

El estado debe asumir su obligación de cuidar que la información que le llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo puede recibir en forma fácil y rápida conocimiento en el arte, la literatura y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la forma de opinión.¹⁴⁸

La información en el ámbito de los procesos electorales es importante porque está relacionado con el fortalecimiento de la democracia, la cual tiene como una de sus exigencias la existencia de un público informado. “Los grupos sociales deben disponer de información amplia acerca de su contexto, para poner a debate los temas que afectan la vida del grupo social.”¹⁴⁹

Norberto Bobbio al referirse al concepto de democracia como poder público alude a la importancia de la información cuando menciona: “cuando hablo de poder (en poder) en público me refiero al público activo, informado, conciente de sus derechos, (...) el ciudadano debe saber o por lo menos debe estar en condiciones de saber.”¹⁵⁰

Por su parte, John Rawls enfatiza sobre la importancia de la difusión de la información política de los partidos, específicamente de los programas electorales pues ello contribuye a desarrollar lo que denomina libertad política:

Una constitución justa establece una forma de competencia por el poder y la autoridad política. Al presentar las concepciones de bien público y los programas políticos creados para promover fines sociales, los grupos rivales buscan la aprobación de los ciudadanos, de acuerdo con normas procesales justas en un panorama de libertad de pensamiento y de reunión donde el valor de libertad política está asegurado.¹⁵¹

¹⁴⁸ Ernesto Villanueva, *Op. Cit.*, p. 48.

¹⁴⁹ Miguel Ángel Sánchez Armas, *El enjambre y las abejas. Reflexiones sobre comunicación y democracia*. México, Fundación Manuel Buendía- Universidad Veracruzana, 2003, p. 30.

¹⁵⁰ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2005, p. 419.

¹⁵¹ John Rawls, *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1985, p. 36 citado en Enrique Suárez Iñiguez, “La obra de Rawls” en *Estudios Políticos*, No.1, Octava época, UNAM-FCPyS, 2004, p. 34.

Lo anterior para Suárez Iñiguez significa que la importancia de la difusión de los programas electorales radica que durante las campañas, las propuestas no sólo deben mencionar el *que* sino también el *cómo*.¹⁵² Ahora muchos candidatos realizan promesas, sin embargo no mencionan la forma en que piensan cumplirlas.

Por su parte, Giovanni Sartori, al referirse a la formación de una opinión pública libre e independiente que fortalezca al sistema democrático, menciona la necesidad de la calidad de la información, la cual se pueden lograr a través de la calidad educativa y/o de la pluralidad de fuentes emisoras.¹⁵³

Hablar de información en procesos electorales requiere una concreción en sus características. Como lo mencionan los mismos tratadistas, la información debe ser veraz, objetiva y oportuna. Las personas requieren de datos fidedignos, veraces y contextualizados para tomar decisiones, emitir opiniones y emprender acciones. Los ciudadanos se merecen de un periodismo objetivo, de medios serios, de gobiernos justos, de instituciones sólidas, de partidos políticos comprometidos y de candidatos honestos, así se tendrá la información necesaria para emprender una ciudadanía capaz de ejercer el poder democrático.

En el caso de la radio y la televisión, en el mismo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone que la función informativa a la comunidad deberá ser de forma veraz y oportuna, con las limitaciones como son el respecto a vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de terceros, ni perturbar el orden y la paz pública.¹⁵⁴

Con base en las normas constitucionales y legales que norman el servicio de radio y televisión, la Suprema Corte menciona que representan una herramienta importante para garantizar los derechos fundamentales, por lo que el Estado debe vigilar que efectivamente se cumplan los valores que se desean

¹⁵² Enrique Suárez Iñiguez, *Art. Cit.*, p. 34.

¹⁵³ Vid. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Patria, 1988, pp.: 116-162.

¹⁵⁴ Art. 4. *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*. Decreto de 10 de octubre de 2002.

fomentar y que han quedado plasmado en la Constitución, como es el caso del derecho a la información. “El Estado deberá asegurar, entonces, que los servicios de radiodifusión respeten la función pública que les está encomendada como medios de comunicación de gran influencia social, garantizando (...) la imparcialidad, generalidad y veracidad de la información que es transmitida en señal abierta a prácticamente toda la población.”¹⁵⁵

Tanto los partidos como los medios electrónicos están obligados a cumplir el derecho a ser informados de los ciudadanos, y dicha información debe estar vinculada al respecto a la verdad, pues es básica para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, la cual es esencial para el progreso de la sociedad.¹⁵⁶

El cumplimiento de la difusión de la información es elemental para el avance hacia una democracia, por ello, tanto los partidos como los medios están obligados a mantener informados a la ciudadanía, “Sobre todo en información política, porque se supone, —no sin razón— que es ésta la que da o puede dar sustento a una sociedad más deliberativa.”¹⁵⁷

Así, resulta relevante analizar si la publicidad propagada en las campañas por los partidos a través de la radio y televisión en realidad cumplía con dicha garantía social.

4.3 IMPORTANCIA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN

Tanto la radio y la televisión constituyen herramientas importantes pues posibilitan el cumplimiento de las garantías individuales como el derecho de los pueblos indígenas a operar medios de comunicación, a la educación, a la libertad de expresión y el derecho a la información. Tienen la obligación de mantener informada a la sociedad.

¹⁵⁵ SCJN, *Ibidem*, p. 465.

¹⁵⁶ *Vid*, SCJN, *Ibidem*, p. 467.

¹⁵⁷ Miguel Ángel Sánchez Armas, *Op. Cit.*, p. 25.

Suponen, además, una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación masiva de educación y cultura, que coadyuve a la integración de la población, proporciona a ésta información, esparcimiento, entretenimiento, influye en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera.¹⁵⁸

En materia de campañas electorales, los medios electrónicos cada vez juegan un papel más relevante pues permiten la difusión de la publicidad electoral de forma amplia e instantánea. De hecho, desde finales del siglo XX, los partidos optaron como estrategia principal de promoción la propaganda a través de la radio y televisión, y ya no en la construcción de mítines como se efectuaba tradicionalmente.

La predominancia del uso de los medios electrónicos por parte de los partidos políticos, y en especial de la televisión no es casual. Las características de dichos medios como la inmediatez y la cobertura amplia permiten a los partidos y candidatos llegar a un público numeroso en un tiempo inmediato. Además, en el caso de la televisión, la posibilidad de combinar imagen y sonido permite llamar, con mayor efectividad, la atención de las personas, quienes en su mayoría cuentan con aparato receptor de TV en el hogar.

María Belén Mendé Fernández menciona que debido a las capacidades tecnológicas de la radio y la televisión como son la amplia capacidad de cobertura informativa, gran penetración mental, rápida capacidad de difusión, enorme capacidad semiótica, y gran perfeccionamiento tecnológico, convirtió a dichos medios en actores fundamentales en la política moderna.¹⁵⁹

En la vida actual, los medios electrónicos son parte fundamental no sólo de la política, sino también de la economía. Asimismo, tienen la capacidad de ser herramientas para la difusión de temas como la educación, la cultura, la medicina, la agricultura, etcétera. Esto significa que puede tener gran relevancia en la sociedad. Claudia Gamboa menciona que hoy en día la realidad no son los medios de información, pero éstos contribuyen sustancialmente a construir la realidad

¹⁵⁸ SCJN, *Ibidem*, p. 464-465.

¹⁵⁹ María Belén Mendé Fernández, *Campañas electorales. La modernización en Latinoamérica*. México, Trillas, 2003, p. 22.

central que reconoce la mayoría de la población. Por ejemplo, los medios no son la economía pero ninguna economía contemporánea puede funcionar sin la cultura de consumo que se produce de los medios de información vía la práctica publicitaria, tampoco son política, pero ésta no se puede realizar sin la presencia y acción persuasiva de los sistemas de información colectivos.¹⁶⁰

Es así como para la realización de los procesos electorales, los medios electrónicos son importantes ya que posibilitan la difusión amplia de la información de los partidos y candidatos. En relación con ello, José Woldenberg enfatiza:

Los medios de comunicación electrónicos se han vuelto el espacio más importante de la lucha política (...) En una sociedad compleja y extraordinariamente diversa, no hay otro camino que haga viable la contienda política, pacífica y civilizada, que no incluyan los medios de comunicación masiva.

Por ahí debe fluir la comunicación política: la información, los datos, el conocimiento de las opciones y de los proyectos, de los candidatos y de los partidos, el análisis, la crítica y el debate. Es un síntoma de nuestra modernidad social: la radio y la televisión se han convertido en un vehículo privilegiado, el único capaz de llevar el mensaje de los partidos simultáneamente a millones de ciudadanos. Aquello que difunden y transmiten es la materia prima, mediante la cual los electores forman sus convicciones y adhesiones. Por eso, se han vuelto asunto clave para el proceso electoral, el tema central de la democracia en el país.¹⁶¹

Por otra parte, los medios electrónicos se han convertido en las principales fuentes de información para las personas en México al grado de creer que son parte muy influyente en el voto de los ciudadanos. Así en la encuesta de Parametría sobre las campañas políticas en los medios se informó que 71% de los entrevistados consideran que los anuncios en la televisión influyen mucho o algo la forma en que vota, seguido de 52% que sostiene que la radio influye mucho o algo en la forma en que se vota.¹⁶²

¹⁶⁰ Claudia Gamboa Montejano, *et. Al. Regulación de campañas electorales en radio y televisión. Estudio teórico conceptual de antecedentes, derecho comparado en doce países, y de las iniciativas presentadas en la LIX legislatura*. México, Cámara de Diputados, Dirección General de Bibliotecas, 2005, p. 8, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-05-05.pdf>

¹⁶¹ José Woldenberg, "El proceso electoral en México", en *Medios de comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro*. México, Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, 2000, p. 141-142.

¹⁶² Parametría, "Campaña política en los medios", (en línea), México, agosto 2005, (consultado el 25 /08/2007), disponible en: http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=104.

Respecto a la confianza que tienen los ciudadanos en referencia a los medios de difusión en general, son también la televisión (67%), luego los periódicos (53%), seguida de la radio (51%), quienes se encuentran en los primeros lugares.¹⁶³

Aunado a lo anterior, hoy en día la imagen se ha vuelto un elemento importante para la difusión de “información”. Por ello, la gran importancia de la televisión durante las campañas electorales. “En la esfera de la expresión política, la imagen ha llegado a ser, en un tiempo relativamente corto, el soporte obligado de la comunicación.”¹⁶⁴

La relevancia de la imagen ha sido una de las causas relevantes para que los partidos políticos acudan cada vez más a los medios publicitarios, y de preferencia a los de difusión colectiva. Esto se ha evidenciado en el gasto electoral de los partidos cuando son medios como Internet, cines, espectaculares, pero sobre todo la televisión y radio donde los partidos habían erogado mayores recursos económicos.

En resumen, tanto la radio y la televisión constituyen herramientas fundamentales pues permiten la difusión amplia e inmediata de la información económica, cultural, social, política, etcétera. Sin embargo, tanto los partidos como los medios deben emitir información veraz, objetiva y oportuna y así hacer efectivo el derecho social a ser informado del ciudadano, lo cual parece incumplirse en la comunicación política partidaria basada preponderantemente en formatos comerciales como el *spot*.

4.4 FORMATOS DE ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN

Para la difusión de la información en las campañas electorales, antes de la reforma electoral de 2007, los partidos podían utilizar diversos mecanismos para

¹⁶³ Parametría, “Ver, oír y leer para creer en los medios”, (en línea) México, abril-2006, (consultado el 25/08/2007), disponible en: http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=133.

¹⁶⁴ Jean Mouchón, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*. Barcelona, Gedisa, 1998, p. 39.

difundir la información hacia la sociedad, a través de los medios electrónicos. Algunas eran —y siguen siendo— gratuitos, otras tienen un costo económico.

Además del acceso de forma gratuita de los partidos a la radio y televisión en las campañas a través de los tiempos del Estado descritos en el capítulo primero, se puede considerar como forma de difusión gratuita de información la que es realizada a través de los medios de difusión mediante la cobertura informativa.¹⁶⁵ Sucede cuando la clase política genera noticia para la prensa escrita y electrónica, y se difunde mediante diversos formatos de los géneros informativos o de opinión como la nota informativa, crónica, reportaje, entrevista, columna, editorial, artículos, etcétera.

Para generar noticia, la clase política utiliza diversos recursos, ya sea boletines de prensa, declaraciones, discursos, conferencias, entrevistas y debates. No obstante, a pesar que en “teoría” la cobertura informativa de los medios debe ser gratuita, algunas gacetillas son disfrazadas como entrevistas o noticias. Como ejemplo el caso Peña Nieto descrito en el capítulo tercero.

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos no gratuitos, es decir aquellos donde el partido debe desembolsar recursos económicos para posibilitar su difusión, se encuentran una gran variedad; desde el más tradicional como los mítines y el panfleto, hasta el más actual como son las técnicas de publicidad directa, pasando obviamente por la contratación de publicidad electoral.

Por tanto, como en este capítulo el propósito es analizar si se cumplía con el derecho social a ser informado de los ciudadanos, es preciso ubicar los formatos más usados de acceso de los partidos a los medios electrónicos. De acuerdo a Barranco Sainz, predominan los siguientes:¹⁶⁶

¹⁶⁵ Cabe resaltar que aquí se señala a la cobertura informativa como gratuita en términos del costo económico para los partidos, no obstante, como ya se ha mencionado, la difusión de la información es una responsabilidad de los medios.

¹⁶⁶ Francisco Javier Barranco Sainz. *Marketing político*, Madrid, Pirámide, 2003, p. 189-190.

Programas especiales. Organizados por el IFE, y los partidos participan de forma gratuita puesto que era una prerrogativa.

Notas informativas. Son producto de la cobertura informativa de los noticieros de los diferentes canales de radio y televisión.

Entrevistas. Generalmente son para conversar con candidatos, asesores o líderes de los partidos. Tienen la desventaja que un error puede repercutir en la imagen que el electorado tenga sobre el candidato o partido.

Debate. Consiste en la confrontación de dos o más candidatos de forma que dialoguen y confronten ideas sobre temas concretos. En México, el IFE es el encargado de coordinar los debates al cual deben asistir los candidatos de los partidos.

Mesas redondas. En ella se explica y confronta las diversas propuestas y/o puntos de vista de los partidos, mediante sus representantes.

Micrófono abierto. Esta modalidad consiste en que el candidato, desde la misma emisora, conteste a todas las preguntas que le hagan los electores que llaman directamente, para interrogarle sobre temas concretos.

Programas pagados. Según el propio IFE, son aquellas transmisiones superiores a 5 minutos, que pueden contar con cortes comerciales, y a través de los cuales los partidos políticos, coaliciones o sus candidatos presentan directa o indirectamente imágenes, ideas o propuestas de gobierno con la finalidad de obtener el voto de los ciudadanos, ya sea que los candidatos registrados o personas cercanas a los mismos hagan declaraciones o contesten preguntas del público. Esta modalidad era producto de la contratación de la publicidad electoral.¹⁶⁷

¹⁶⁷ IFE, *Información sobre los programas de alta duración* (en línea), México, IFE, (consultado el 10/03/2007), formato pdf, disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Partidos_Politicos_DEPPP/mediospp_DEPPP/Monitoreo%20de%20precampa%C3%B1as/estaticos_monitoreo/generales_monitoreo/programas_pagados.pdf

Retransmisión de actos públicos. Consiste en la retransmisión, bien directa, bien diferida de un acto público e incrementa la asistencia real al acto hasta el nivel de la audiencia de la emisora. Generalmente eran pagados.

Cuñas publicitarias, promocionales en radio y televisión o spots. Consistentes en mensajes cortos referentes al partido o a los candidatos. Debe ser breve y conciso. Este formato era pagado por los partidos, excepto los promocionales contratados directamente por el IFE.

Comentarios a favor o en contra, claros o velados, en diferentes programas. Generalmente son producto de la opinión de los conductores de programas televisivos o radiofónicos o de la línea editorial de la empresa y son producto de la libertad de expresión. Sin embargo, en los años recientes se han observado inserciones de comentarios en programas como telenovelas, donde el comentario a favor o en contra era producto de una lógica comercial de la estación radiodifusora, es decir son pagados.

De todos los formatos, es la cuña publicitaria, mejor conocida como *spot*, el formato predominante utilizado por los partidos políticos en las campañas electorales en México, a través de los medios electrónicos.

El *spot* o cuña publicitaria constituye “un conjunto de técnicas específicas y medios de comunicación social que tienen como objeto dar a conocer un programa electoral, un perfil de un candidato o una serie de ventajas de un partido político con el fin de convencer ideológicamente y captar el voto de un electorado en un mercado político.”¹⁶⁸ El asunto es que al asumir formas explícitamente comerciales se puede provocar una difusión exclusiva de lemas, logotipos, e imágenes, y no las plataformas electorales, principios ideológicos y programas de acción que posibiliten al ciudadano estar informado para lograr una participación política activa que favorezca el avance hacia un sistema democrático.

¹⁶⁸ Francisco Javier Barranco Sainz. *Op. Cit.*, p. 181.

4.5 PUBLICIDAD POLÍTICA *VERSUS* PUBLICIDAD COMERCIAL

Antes de comenzar a describir características de la publicidad de los partidos en los medios electrónicos es preciso aclarar que la publicidad utilizada para las campañas electorales no es idéntica a la que se utiliza para promocionar algún producto o servicio relacionado directamente con el consumo, y aunque utilizan los mismos métodos y principios, existen diferencias importantes como las siguientes:

- “El electorado aparece como el gran público de la propaganda (publicidad política) y los consumidores como el gran público de la publicidad (comercial).”¹⁶⁹
- La publicidad política es una herramienta utilizada para busca votos, la publicidad comercial busca fomentar ventas.
- La publicidad política propaga una idea o candidato y la publicidad comercial la necesidad de un producto o servicio.
- La publicidad política dice lo que hay que creer, la publicidad comercial lo hay que consumir.¹⁷⁰
- El contenido de la publicidad política es limitado, el de la publicidad comercial es menos restringido. En la primera está prohibido cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros,¹⁷¹ en la segunda existen limitaciones semejantes, aunque, con mayor flexibilidad.
- La publicidad política se dirige generalmente a la mayoría de los ciudadanos, la publicidad comercial es segmentada. “A diferencia de los anuncios comerciales que van dirigidos a un público objetivo específico, los *spots* políticos se dirigen a un inmenso mercado potencial: el electorado.”¹⁷²
- El candidato que resulte ganador no puede ser devuelto de inmediato (publicidad política) como el producto o servicio promocionado por la publicidad comercial.

¹⁶⁹ Eulalio Ferrer, *De la lucha de clases a la lucha de frases*, México, Taurus, 1995, p. 353.

¹⁷⁰ Eulalio Ferrer, *Ibidem*, p. 358.

¹⁷¹ Artículo 186, párrafo 2º, *Cofipe*, p. 156.

¹⁷² Fermín Galindo Arranz, *Fundamentos de comunicación política*. España, Santiago de Compostela, Tórculo Edicions, 1998, p. 92.

- El resultado cuantificable de la publicidad política se produce en un solo día (las elecciones), para conocer las tendencias se utilizan encuestas, en cambio, las ventas producto de la publicidad comercial son realizadas de forma constante e indican la efectividad de la campaña publicitaria.
- En la publicidad política se combinan elementos emocionales y racionales, en cambio, en la publicidad comercial frecuentemente se dan mensajes dirigidos a la emoción.
- La publicidad política no alcanza a materializarse en productos o servicios tangibles pues generalmente difunde promesas. La publicidad comercial usualmente promociona productos o servicios palpables. “La publicidad se refiere a cosas, en tanto que la propaganda (publicidad política) a hombres. Las cosas son desechables, los hombres no.”¹⁷³
- En este caso, gran parte de la publicidad política era financiada por el Estado y es irrecuperable, en cambio la publicidad comercial es pagado por la iniciativa privada y generalmente se recupera en el consumo.¹⁷⁴

4.6 PREDOMINIO DEL SPOT Y EL INCUMPLIMIENTO CON EL DERECHO SOCIAL A SER INFORMADO

Durante las campañas electorales de 2006, los partidos políticos contrataron aproximadamente—de acuerdo al monitoreo de IBOPE— 757 mil 545 *spots* en la radio y televisión, lo cual refleja que durante 159 días de campaña se difundieron en promedio 4 mil 760 promocionales”¹⁷⁵ Dicha cantidad refleja por si mismo una cantidad significativa, no obstante, con base en la afirmación del PRD que en realidad habían adquirido una cantidad tres veces mayor, se puede pensar que en realidad esa cifra aumentó de forma considerable.

De acuerdo a los capítulos anteriores de esta investigación, los partidos durante las campañas actuaban como clientes principales de los medios

¹⁷³ Eulalio Ferrer, *Op. Cit.*, p. 359.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 359.

¹⁷⁵ Roberto Garduño, “Obra del IFE, la falta de fiscalización” (en línea) en *La Jornada*, 26 de mayo de 2007, formato html, (consultado el 27/08/2007), disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/26/index.php?section=politica&article=008n1pol>

electrónicos, pues la mayor cantidad de sus recursos lo destinaban para la contratación de publicidad electoral. Aunado a ello, debido a la importancia de la radio y televisión, durante las negociaciones los partidos podían ser rehenes de los objetivos comerciales y políticos de los concesionarios.

Una de las consecuencias que los intereses comerciales de los concesionarios, aunado a la auge del *marketing* político en los años recientes, fue la estrategia de comunicación política basada de forma predominante en el *spot*, la cual como ya se ha venido mencionando en este capítulo pone en duda el cumplimiento del derecho social a ser informado de todo ciudadano.

El *spot*, también denominado comercial, promocional en radio y televisión, o cuña publicitaria es conceptuado como aquel que tiene un soporte visual auditivo o audiovisual de duración breve y trasmite un hecho básico o una idea, generalmente de carácter publicitario, es decir, forma parte de la publicidad, promoción o propaganda de los partidos.¹⁷⁶

El *spot*, desde el punto de vista político ofrece la ventaja para los partidos de controlar su grabación, producción, postproducción, y la oportunidad de su difusión. “Su capacidad de comunicación es inmensa,”¹⁷⁷ a diferencia de las entrevistas, debates o mesas de discusión donde los candidatos no tienen un control absoluto de la situación y por ello están más propensos a que la ciudadanía conozca con mayor detalle acerca de sus aspectos positivos y “negativos”.

De acuerdo a la regulación vigente en México, existen estaciones de radio y canales de televisión de carácter concesionario y permissionado, y la diferencia más notable es que mientras los primeros pueden lucrar con los espacios, los segundos no. En México, al existir un mayor porcentaje de estaciones y canales

¹⁷⁶ IFE, *Monitoreo de campañas regulares 2006* (en línea), México, IFE, 2006, formato pdf, (consultado el 12/08/2007), disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.fe2c717227547ca77a52bd18100000f7/?vgnnextoid=d0e991e11878c010VgnVCM1000002c01000aRCRD>

¹⁷⁷ Fermín Galindo Arranz. *Op. Cit.*, p. 79.

concesionados (en la radio 77% y en la televisión 64%),¹⁷⁸ se puede inferir que predominan los intereses mercantiles.

El objetivo principal de las empresas radiodifusoras es la garantía de sus ingresos y para ello utilizan la figura del *rating* para vender sus espacios. Así, para generar una mayor cantidad de ingresos, el formato que más les conviene comercializar son los *spots*, pues constituyen mensajes de duración escasa y repetición continua. De acuerdo con Oscar Ochoa, “Los medios electrónicos, por sus características propias, requerirán que los mensajes sean breves, claros, concisos y hasta sugestivos. En el caso de la televisión, predomina lo visual sobre lo auditivo, y en la radio ocurre lo contrario.”¹⁷⁹

En referencia al auge del *marketing* político, cada vez esta herramienta ha logrado constituir estrategias ganadoras, no obstante al utilizar las técnicas propias de la publicidad pone en duda la difusión de la información veraz, contextualizada y completa. Los anuncios producidos por esta herramienta en general difunden lemas, imágenes, sonidos especiales: jingle, canción, rima y explicaciones breves,¹⁸⁰ lo cual no es compatible con la obligación de los partidos de propiciar en su propaganda la difusión de los programas y acciones fijados en sus documentos básicos y en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.¹⁸¹

Debido a lo anterior, es preciso describir las características de los formatos publicitarios como el *spot* para analizar si en realidad dichas formas difunden información que posibilite al ciudadano tener suficientes argumentos para efectuar una participación política que coadyuve al avance hacia la democracia. De lo contrario, la contratación de la publicidad electoral ocasionaba de forma indirecta

¹⁷⁸ Hasta el 28 de febrero de 2006, 70 de los 340 permisos de radio y 48 de televisión se indicaba que se encontraban en proceso la instalación. SCT. *Infraestructura de la radio y televisión en México*, (en línea), formato pdf, datos actualizados el 22 de febrero de 2006, (consultado el 05/08/2007), disponible en: <http://dgsrt.sct.gob.mx/index.php?id=448>

¹⁷⁹ Oscar Ochoa. *Comunicación política y opinión pública*, México, McGraw-Hill, 2006, p. 31.

¹⁸⁰ Francisco Javier Barranco Sainz, *Op. Cit.*, p. 188.

¹⁸¹ *Vid.* Artículo 182, párrafo 4º, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, IFE, 2005, p. 152.

un costo social pues incumplía un derecho fundamental de toda sociedad que pretende avanzar hacia la democracia.

Para la descripción del *spot* se utilizan cinco conceptos (duración, imagen, candidato, lema o slogan e información racional y emocional), los cuales, a pesar de no ser los únicos, describen las características principales de los promocionales difundidos por los partidos políticos en la radio y televisión durante las campañas electorales.

4.6.1 Duración

En publicidad se recomienda que los mensajes sean breves, simples, repetitivos y precisos, y en las campañas electorales, los partidos políticos, utilizando dicho principio, contrataban en los medios electrónicos el formato que se adecuaba a dichas características: el *spot*.

El *spot* puede tener duraciones distintas, sin embargo la tendencia es a la reducción imitando al modelo americano o finlandés¹⁸². Existen *spots* que pueden variar su duración en un minuto de exposición, sin embargo predominaban la contratación de promocionales de 30 y 20 segundos, incluso de menor tiempo. El siguiente es un ejemplo.

Presidente del empleo / Spot del PAN 2006 (Spot. 15 segundos)¹⁸³
Voz masculina en off: Soluciones. En la pantalla se ve esa palabra, Calderón, en primer plano, mira a la cámara: Estás preparado pero no encuentras trabajo. Por eso voy a promover con fuerza la inversión: para que tengas un buen empleo. Voz en off: Felipe Calderón, presidente del empleo. Se ven dos emblemas: Para que vivamos MEJOR y el logotipo del PAN junto al nombre del candidato presidencial.

El *spot* es el formato dominante en la radio y televisión. Son utilizados principalmente por las agencias publicitarias que promocionan productos o servicios. En el caso de los partidos, cuando no existía una competencia real en las elecciones, la utilización de los formatos comerciales no era la estrategia

¹⁸² En Estados Unidos la duración promedio del *spot* es de 20 a 30 segundos y en Finlandia es aún menor, de 10 a 15 segundos, sin embargo, el contexto en dichos países es diferente a la situación en México, esencialmente en el ámbito económico.

¹⁸³ Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en las elecciones*, México, UNAM-IIS, formato pdf, (consultado el 20/08/2007), p. 43, disponible en: <http://www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf>

dominante, sin embargo, ante la mayor dotación de recursos y mayor competencia electoral, la estrategia predominante —o única— ha sido la presencia en los medios electrónicos mediante estos formatos.

Existen opiniones que justifican el uso predominante de las estrategias publicitarias, en este caso el *spot*, con una duración breve. Lourdes Martín Salgado menciona dos incentivos para los candidatos y partidos para el uso de mensajes de corta duración: 1) la atención de los electores y 2) el poco compromiso que quieren establecer.

El primer caso se justifica al pensar que la mayoría de las personas ponen escasa atención a los mensajes políticos, generalmente cambian de canal o de estación, o apagan su aparato receptor, situación que no conviene ni al partido que se anuncia ni al radiodifusor que comercializa los espacios. Por ello se deciden por mensajes breves, de alto impacto, aunque sin ofrecer un contexto más completo. Además, un candidato que hable de temas atractivos para el electorado, aunque sin explicaciones, tiene mayores posibilidades que otro que ocupe su tiempo en detallar un tema que puede provocar el apoyo de algunos, pero el rechazo de otros.¹⁸⁴

En el segundo caso, los candidatos prefieren mensajes breves porque no están dispuestos a debatir los temas a profundidad, y con ello evidenciar la escasa preparación que pueden poseer en algunos rubros. “Durante la campaña, aquellos candidatos que hacen promesas específicas se exponen a preguntas sobre los inconvenientes y las incoherencias potenciales de sus ideas, y su incapacidad para responder o cualquier sombra de duda les puede perjudicar más que una inicial falta de concreción.”¹⁸⁵

Lo anterior evidencia que los partidos utilizan los formatos comerciales porque son los son redituables para las elecciones. Sin embargo, también hay que enfatizar que dichos formatos son exigencias de los concesionarios, quienes al

¹⁸⁴ Lourdes Martín Salgado. *Marketing político*. Barcelona, Paidós, 2002, p. 218.

¹⁸⁵ Lourdes Martín Salgado. *Op. Cit.*, p. 218.

tener como principal objetivo garantizar sus ingresos favorecen determinado tipo de formatos como el *spot*. “Una de las leyes de bronce de la televisión comercial es que no se puede programar nada que pueda perjudicar la credibilidad de los patrocinadores. Como resultado, tenemos más publicidad política (...) en la televisión.”¹⁸⁶

Carlos Alazraki justifica la forma de los *spots* políticos debido a la duración: “Los mercadólogos dicen que el candidato no es un producto y que el político debe saber comunicar. Pero olvidan que tienes 20 segundos en total. Si utilizas cuatro para pedir el voto, sobran 16 para hacer una campaña ¡A ver que la hagan chingona (sic)!”¹⁸⁷

Ahora bien, la crítica a los formatos comerciales con duración escasa ha sido la posibilidad de existir una exagerada simplificación del mensaje. Belén Mendé lo menciona: “La política que va llegar al ciudadano a través de los medios electrónicos debe ser comprensible, bajo este criterio se llega a una exagerada simplificación que sencillamente no informa. Uno de los riesgos está en ir demasiado profundo en esta simplificación de la argumentación política y llegar al punto de reducirla a un simple juego de estereotipos.”¹⁸⁸

Asimismo, Jean Mouchón adiciona: “La aceleración de la profesionalización de la política y la aproximación cada vez más pronunciada a la lógica de las campañas publicitarias no dejan de ser inquietantes cuando los programas de los candidatos se limitan a algunas ideas vagas y a intenciones (...) forzosamente generosas.”¹⁸⁹ Es casi imposible pensar que las propuestas ideológicas y programas de acción se puedan reducir a mensajes de 20 segundos o menos.

¹⁸⁶ Fermín Galindo Arranz, *Op. Cit.*, p. 81.

¹⁸⁷ María Sherer Ibarra, “La mercadotecnia. Instrumento de gobierno”, en *Proceso*, No. 1351, 22 de septiembre de 2002, p. 17.

¹⁸⁸ María Belén Mendé Fernández, *Op. Cit.* México, Trillas, 2003, p. 24.

¹⁸⁹ Jean Mouchón, *Op. Cit.*, p. 15.

4.6.2 Imagen

Partiendo de frases como “más vale una imagen que mil palabras” o “hasta no ver, no creer”, el uso de la imagen en la estrategia de los partidos políticos se ha vuelto imprescindible para la realización de las campañas electorales, donde los medios electrónicos son fundamentales para la difusión de los mensajes.

Lourdes Delgado menciona las causas de la importancia de la imagen:

“Porque atrae nuestra atención más fácilmente y está comprobado que son más memorables que las palabras. Las imágenes son vividas y captan más atención en el auditorio. En segundo lugar, la imagen tiene más credibilidad porque ofrecen evidencia visual. Como dice un dicho “si no lo veo no lo creo.” Dado que no hay mucho tiempo para comunicar el mensaje, las imágenes son una evidencia que se comunica rápidamente. La evidencia visual sirve como verdad aunque no se aporte ninguna evidencia”¹⁹⁰

Hay que aclarar que entre la radio y la televisión tienen similitudes como la inmediatez y la cobertura amplia, que los hacen ser medios colectivos. No obstante, respecto al uso de la imagen, la televisión es quien utiliza con mayor énfasis dicha herramienta al ser un medio audiovisual por excelencia. La radio al ser un medio auditivo otorga mayor importancia al sonido.

Ahora bien, para la difusión de la información por parte de los partidos, los partidos contratan formatos esencialmente comerciales donde la imagen se vuelve muy importante. En la radio se enfatizan algunos elementos y en la televisión otros más.

En la radio, el mensaje es transmitido mediante el sonido, por lo cual los asesores de imagen de los candidatos les recomiendan un sonido, volumen, dicción y tono adecuado en la difusión del mensaje para el público receptor.

Ahora bien, la televisión es el medio que evidencia la gran importancia que se otorga a la imagen de los candidatos, lo cual repercute en la apariencia que deben tener. Se recomienda que los representantes a elección popular sean

¹⁹⁰ Lourdes Martín Salgado. *Op. Cit.* p. 218.

idóneos, lo cual implica una imagen de simpatía y carisma, es decir, deben ser atractivos para el electorado.

La importancia que se le ha dado a la imagen es porque los estudios han demostrado que las personas captan o asimilan de forma más efectiva a través de la imagen. Así, “una prueba que indican los especialistas en publicidad, con referencia a los anuncios televisivos, consiste en verlos sin sonido, si en estas circunstancias no convence, el anuncio no sirve.”¹⁹¹

Además, la imagen no sólo repercute en la figura del candidato o el logotipo del partido, sino también en palabras, metáforas y analogías como cuando se menciona: “construyamos un puente hacia el futuro” o “tengo las manos limpias”. Mediante las palabras se crean mensajes con temas u objetos que no están directamente conectados con la política pero que transmiten un mensaje identificable.

Algunas críticas por el uso predominante de la imagen giran en torno a la concepción del candidato. Se puede interpretar que en ocasiones el voto por determinado personaje puede ser por el de mejor apariencia física (para los estándares comerciales), el más popular o carismático y no por el que tiene más capacidades y mejores propuestas para gobernar. Esta situación lo predecía Macluhan desde los años 60 del siglo pasado:

La imagen de éxito será carismática, que quiere decir que representa una cantidad de tipos admirables. Para la nueva imagen popular (...) no pueden tener ninguna importancia los partidos y las políticas sino que sólo puede ser una guerra de íconos e imágenes (...), ningún congresista o representante provincial podrá funcionar sin ella.¹⁹²

A pesar de reconocer la importancia de la imagen en los tiempos actuales, de acuerdo con Jean Mouchón la imagen informativa pierde credibilidad cuando está subordinada a exigencias que se alejan de su campo propio. “Medio privilegiado para conocer el mundo en las sociedades democráticas, la imagen de información no se ajusta bien a los artificios y ropajes con que se la quiere adornar

¹⁹¹ Francisco Javier Barranco Sainz, *Op. Cit.*, p. 202.

¹⁹² Marshall McLuhan, *La aldea global*. Barcelona, Paidós, 1995, p. 107.

con fines interesados.”¹⁹³ Esto significa que la imagen comercial de los candidatos puede desvirtuar la esencia del candidato y entonces el elector puede estar votando por apariencias. Lourdes Salgado menciona:

“Es evidente que las imágenes desempeñan un importante papel en las estrategias de campaña. Sin embargo, el poder de la dramatización, de crear pseudos acontecimientos y “oportunidades de foto” es cada vez más limitado y, en ocasiones, puede incluso tener un efecto bumerán y perjudicar al candidato, cuando se pone de manifiesto la artificialidad del evento”¹⁹⁴

Para ejemplificar este riesgo, Trejo Delarbre analiza el siguiente *spot*:

Calderón te quiere apantallar / Spot del PRD 2006 (10 segundos)

Voz en off: El PAN te prometió crear 6 millones de empleos. Calderón te quiere apantallar. Dice que hará muchos más. La triste realidad es que ambos han creado cero empleos. Mientras comienzan esas frases aparece un gran seis de color azul, bajo el cual se lee: Millones de empleos. En el transcurso del monólogo el número da la vuelta y se convierte en nueve. Cambia a rojo y en vez de él aparece un cero. A cada modificación se escucha, como fondo sonoro, un coro de exclamaciones. Al final se lee el crédito: PRD D.F.

Todo eso se desarrolla en diez segundos. El televidente no contempla más que letras y números pero la eficacia del breve mensaje radica en la descripción esquemática de un asunto complejo. La equiparación entre el PAN y Calderón aparece con facilidad, aunque podría objetarse que él solamente es un candidato y que no tenía por qué haber creado empleos. El 6 dando la vuelta y convirtiéndose en 9 sugería que así como Fox cuando era candidato hizo promesas fáciles, también Calderón ofrecería sin cumplir. El *spot* evidencia que en la campaña de 2000, Fox hizo promesas fáciles. El PRD difunde el *spot* para contrarrestar la propuesta de crear 9 millones de empleos por parte de Felipe Calderón. Para ello menciona que Calderón y el PAN han creado cero empleos, lo cierto es que a Calderón no le correspondía crear empleos.¹⁹⁵

El uso de la imagen en las campañas cumple un papel relevante puesto que permiten al elector conocer la figura del candidato, el logotipo del partido, es decir, posibilita la difusión de información para la sociedad, no obstante, cuando el formato predominante usado por los partidos es el *spot* con duración promedio de 20 segundos, utilizando a la imagen como herramienta preponderante, es evidente que se pone en duda la difusión de información contextualizada y veraz que permita al ciudadano ejercer su libertad a ser informado de forma objetiva y oportuna.

¹⁹³ Jean Mouchón, *Op. Cit.*, p. 39.

¹⁹⁴ Lourdes Martín Salgado, *Op. Cit.*, p. 218.

¹⁹⁵ Raúl Trejo Delarbre, *Op. Cit.*, 154.

4.6.3 Candidato

Cuando un partido político tiene una credibilidad aceptable, durante la campaña se enfatiza en su importancia, sin embargo, cuando posee una confianza reducida, la estrategia electoral consiste generalmente en potenciar la imagen del candidato y disminuir lo más posible su asociación con el partido que representa.

En los últimos años, la mayoría de los partidos políticos han tenido una credibilidad escasa en el electorado, lo cual se ha demostrado en los niveles de abstencionismo demostrado en los procesos electorales. Debido a ello, en las campañas recientes (2000, 2003, 2006) la estrategia general ha sido el fortalecimiento de la figura del candidato. Como ejemplo concreto se encuentra la figura del abanderado en 2000 de la Coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox Quezada, quien la personalización de su imagen fungió como factor relevante para el desarrollo de su campaña electoral. En 2006, la campaña de la Coalición Por el Bien de Todos también giró en torno a la figura de su candidato Andrés Manuel López Obrador.

Los partidos deciden su estrategia en torno a lo que más le conviene, y por ende, de acuerdo a su situación dependerá su plan de campaña. Ellos deciden si optan por otorgar mayor importancia al candidato, al partido, o ambos. Sin embargo, cuando decidían destinar un porcentaje considerable de recursos para contratar tiempos en medios electrónicos, y contratar la mayor cantidad *spots*, donde el predominio de la imagen del candidato era inminente, se generaba mayor información de éste y no del partido que representaba, lo cual constituía implicaciones negativas pues se estaba menos propenso a difundir las plataformas, ideologías, incluso las mismas propuestas, y con ello se ponía en riesgo el cumplimiento del derecho a ser informado que tienen los ciudadanos.

Uno de los factores perjudiciales que puede originar el mayor otorgamiento de importancia a la figura del candidato lo menciona María Belén Mendé Fernández:

En la actualidad las campañas, se orientan progresivamente más hacia el candidato y no tanto al partido. Las estructuras políticas partidarias quedan relegadas en un segundo plano. De acuerdo con esta orientación, el candidato también es el mensaje, generando, de cierta manera, un regreso al neocaudillismo en que la personalización es el punto nodal y eje vertebral de la campaña.¹⁹⁶

De hecho, la personalización del candidato en las campañas ha sido utilizada por los mismos funcionarios públicos —como los gobernadores— para aprovechar la publicidad gubernamental para promoverse antes de los procesos electorales, en afán por conseguir popularidad que beneficie sus aspiraciones personales y ganar elecciones posteriores. Este tema también fue contemplado en la reforma electoral aprobada efectuada en 2007.

Es importante aclarar que la estrategia de un partido no sólo se evidencia en su campaña a través de la radio y la televisión, sino en todos los elementos que la integran. Empero, al fungir los medios electrónicos como el intermediario predominante, son quienes han mostrado con mayor claridad la importancia del candidato.

La crítica se deriva cuando la figura del candidato, al fungir como elemento preponderante, la campaña se personaliza, y por tanto el cuidado de la imagen suela ser lo más importante y la política se torne en espectáculo. “Una de las consecuencias de esta situación es el cuidado extremo de la imagen pública de los políticos, hasta el punto de que son lanzados al mercado como un producto más (...).” Felipe Calderón, actual presidente de la República, lo reconoció en las siguientes palabras:

Sí creo que la política es un reality show. Finalmente los personajes de la política nos estamos convirtiendo en un reality show donde la gente está interesada a qué hora nos levantamos y con quién hablamos y si roncamos, no en qué pensamos ni qué proponemos, que es teóricamente lo que debe ser pero no es así y no es algo que cuestione si está bien o mal, sino que debemos de ajustarnos.¹⁹⁷

Barranco Saiz menciona que la personalización de las campañas es un fenómeno que prevalece en los tiempos actuales. Los políticos y ya no la política

¹⁹⁶ María Belén Mendé Fernández, *Ibidem*, p. 22.

¹⁹⁷ Almendra Carrillo, “Felipe Calderón: la política es un *reality show*” (Entrevista en *etcétera*, México, agosto de 2004.) citado en Raúl Trejo Delarbre, *La mediocracia en las elecciones*, p. 20

son los actores del drama. Las cuestiones de carácter pasan a primer plano de la agenda política. La centralidad en la imagen del candidato y el protagonismo que este adquiere son los conceptos fundamentales de la personalización. Sobre esto, Trejo Delarbre adiciona:

El maquillaje y los efectos visuales importan tanto que en el diseño de la política llega ahora a estar en mano de publicistas sin más bandera que el negocio, y ya no a cargo de los políticos profesionales. El logos, es desplazado por el look (...) La política, entonces queda reducida a las apariencias. No cuenta tanto lo que dicen o discuten los políticos, sino la imagen mediática que se propaga de esos dichos y deliberaciones.¹⁹⁸

Asimismo, Trejo Delarbre al opinar sobre los candidatos presidenciables de las elecciones de 2006 comenta:

En todos esos casos, las promesas que ofreció cada uno de los candidatos dependían de su llegada a la cima del poder político. Esa personalización extrema no sólo de las campañas sino, así, de su desembocadura, tuvieron algo de la vieja y patrimonialista política mexicana y mucho del encumbramiento mediático que sacraliza protagonistas con tanta velocidad como los desplaza del público. El sistema mediático produce intérpretes más que historias, lo mismo en las telecomedias que en los noticieros.¹⁹⁹

En síntesis, cuando el candidato se vuelve más importante que el partido, la imagen se vuelve predominante sobre la idea, la forma se sobrepone al contenido, y el derecho a ser informado por el ciudadano no se garantiza, y la raíz de fondo de dicha problemática es la preponderancia del *spot* en las campañas electorales producto de la lógica comercial que producía la contratación cada vez mayor de espacios mediáticos por los partidos políticos.

4.6.4 Slogan

El slogan, lema o frase(s) de campaña forma parte esencial del proselitismo electoral actual. "Son mensajes orales breves, formulados mediante oraciones o lemas cortos que los partidos presentan en forma impactante a la ciudadanía las

¹⁹⁸ Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México, Cal y Arena, 2004, p. 122.

¹⁹⁹ Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en las elecciones*. p. 134.

propuestas básicas de los partidos y candidatos, para un determinado proceso electoral.”²⁰⁰

Los lemas constituyen las frases por la que los partidos y/o candidatos son identificados por el público elector. Por ello se recomienda que sean frases sintéticas, sencillas, fonéticas, sonoras y diferentes. Alejandro Lerma recomienda algunos requisitos para su elaboración: debe ser interesante, impactante, corto, positivo, marcar una diferencia, fácil de entender y recordar y no debe ser excluyente (...) es recomendable que la frase sea “pegajosa”.

El lema debe ser lo suficientemente interesante que llame la atención, fomente el interés, incite el deseo, y entonces logre el objetivo deseado. Asimismo, se recomienda que sea sencillo y breve; formado con escasas palabras que sean accesibles de entender y recordar. Deben ser fonéticos y sonoros, agradables a los sentidos y diferentes, lo cual implica creatividad para no repetir ejemplos utilizados con anterioridad.

Hay que reconocer que la utilización de lemas en México no es una técnica reciente ya que durante el transcurso de la historia han existido frases políticas que han trascendido. Algunos personajes históricos como Benito Juárez (Entre los individuos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz), Porfirio Díaz (Poca política, mucha administración) o Emiliano Zapata (Tierra y Libertad) se les recuerda en gran parte por sus frases célebres. No obstante, en el caso mexicano, ha sido en las campañas electorales recientes cuando el slogan ha tenido mayor presencia en el proselitismo electoral de los partidos y candidatos. A pesar que desde la candidatura de Luís Echeverría Álvarez se comenzó a utilizar forzosamente las frases de campaña (véase Tabla 1), en las elecciones recientes se han evidenciado una mayor saturación de slogans, — insertos en los *spots*— en los espacios de los medios electrónicos.

²⁰⁰ Alejandro Lerma Kirchner, *Mercadotecnia y organización de campaña*. México, Gasca Sicco, 2005, p. 217.

Tabla 1. Presidentes de México y lemas de campaña	
Presidentes de la República	Lema o slogan de campaña
1970-1976 Luis Echeverría Álvarez	"Arriba y adelante"
1976-1982 José López Portillo	"La solución somos todos"
1982-1988 Miguel de la Madrid Hurtado	"La renovación moral de la sociedad"
1988-1994 Carlos Salinas de Gortari	"Que hable México"
1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León	"Bienestar para tu familia"
2000-2006 Vicente Fox Quezada	"El cambio que a ti te conviene"
	"Ya, ya, ya"
	"Ya ganamos"
2006-2012 Felipe Calderón Hinojosa	"Valor y pasión por México"
	"Para que vivamos mejor"

Fuente: elaboración propia

El slogan para tener efecto debe acompañarse de un contexto adecuado y una constante repetición, por lo cual, las campañas en México al tener un predominio en el espacio mediático se demuestra que las personas en los tiempos electorales viven en la hegemonía de las imágenes acompañados de frases cortas y lemas atractivos.

La constante repetición de los lemas mediante los *spots* (acompañados de la imagen, logotipo y sonidos especiales) pueden producir efectividad de los mensajes, sin embargo, también son capaces de originar trivialización, es decir, mediante la abundancia de frases en las campañas se puede provocar el hartazgo de los ciudadanos y con ello ser factor de abstencionismo en las elecciones. El receptor está acostumbrado a que, entre programa y programa, se introduzca cuñas publicitarias o series de anuncios e, inconcientemente, establece una autodefensa frente al exceso de publicidad, impidiéndole la atención adecuada del mensaje que se le transmite.

El reto e importancia del slogan es condensar de forma breve, simple y clara las propuestas del candidato y partido. Esto quiere decir que las propuestas deben estar reflejadas en la(s) frase(s) de campaña, sin embargo, la crítica sucede cuando parece complicado que en pocas palabras se pueda otorgar información racional sobre las propuestas, y entonces su apelación sea preponderantemente a lo emocional.

Asimismo, la condensación generalizada de las propuestas puede provocar promesas falsas o demagógicas. La necesidad de reducir la propuesta a un slogan que deba ser breve, positivo e interesante condiciona a producir mensajes “agradables para la sociedad”, las cuales, no siempre son verídicas. Se corre el riesgo de lo que enuncia Oscar Ochoa:

El terreno de la política está cada vez más trivializado, inspirado por un modelo de gran espectáculo, se construye una imagen deformada de este ámbito, una imagen que con frecuencia se reduce al terreno de las ambiciones personales y al discurso engañoso; se trata de un discurso general que da respuesta a todo y promete un futuro cada vez mejor. Frecuentemente los nuevos valores y costumbres propuestos nos parecen familiares, pueden representar el retorno de ideales lejanos, sumado a que, a menudo, los iniciadores de los cambios no son más que miembros de las elites del momento.²⁰¹

Cuando los *spots* contienen información dirigida de forma predominante a la emoción más que a la razón los partidos políticos pueden interferir con el derecho a ser informado que posee todo ciudadano. Asimismo, al no difundir los datos necesarios para que el elector cuente con los argumentos necesarios para emitir un voto razonado no se fomenta el avance hacia un sistema democrático.

4.6.5 Información racional y emocional

Para Alejandro Lerma el objetivo fundamental de un partido político es lograr que el votante elija por su opción. Para ello utiliza tres herramientas que le ayudan a mover la voluntad del electorado: el temor, la razón y el sentimiento. El temor se presencia cuando de forma imperativa se obliga a votar por una determinada opción partidaria (también puede ser coaccionar a no votar). Esta práctica es característica de los regímenes autoritarios y partidos hegemónicos.

Los partidos utilizan la herramienta de la razón cuando se auxilian de argumentos racionales basados en la credibilidad, consistencia y coherencia de quien busca su apoyo. Por otra parte, al hacer uso del sentimiento, como recurso que apela más a la emoción que a la razón, se recurre a mecanismos como el condicionamiento psicolingüístico, el discurso emotivo cargado de retórica o el engaño por medio de sofismas.

²⁰¹ Oscar Ochoa, *Op. Cit.*, p. 51

Para la elaboración de la publicidad política, los asesores de *marketing* recomiendan utilizar una combinación de la razón y la emoción, es decir una persuasión racional-emocional. Richard Wirthlin lo denomina “persuadir por la razón, motivar por la emoción.”²⁰² Este asesor utilizó dicha fórmula en las campañas de Ronald Reagan, en 1980 y 1984; se auxilió de datos cuantitativos (encuestas) y los combinó con la apelación a los valores de los ciudadanos norteamericanos.

Bajo la premisa de lograr efectividad en la combinación de la emoción con la razón, aunado a la utilización de las herramientas y métodos de la publicidad comercial, los mensajes electorales de las campañas en México han demostrado recurrir a diversas técnicas dirigidas más que a la razón, a la emoción de los electores.

Los partidos al utilizar como herramienta principal técnicas publicitarias, los mensajes político-electorales tienen la posibilidad de promocionar necesidades en lugar de propuestas, programas e ideologías. Oscar Ochoa menciona lo siguiente:

La desideologización de las campañas se traduce que en lugar de destacar su perfil ideológico y programático, los partidos se presentan destacando las cualidades de sus productos. Actualmente resulta más importante tener en cuenta las necesidades de una amplia mayoría de electores con escaso compromiso político e ideológico.²⁰³

Uno de los ejemplos evidentes acerca de la publicidad dirigida a la emoción es aquella que tiene como objetivo producir el temor en los votantes. Fermín Galindo lo ejemplifica:

En las elecciones presidenciales americanas de 1984, el temor a la Unión Soviética fue utilizado por Ronald Reagan. En el *spot* el protagonista era un oso y su texto era el siguiente: “Hay un oso en los bosques. Para algunos el oso es fácil de ver. Otros no lo ven nunca. Algunos dicen que el oso es dócil. Otros dicen que es cruel y peligroso. ¿Cómo no podemos estar seguros de quién tiene razón?, ¿no es mejor ser tan fuerte como un oso, si es que hay un oso?”²⁰⁴

²⁰² Vid. Richard Wierthlin, *Estrategia electoral: Persuadir por la razón, motivar por la emoción: la estrategia de la comunicación política*, Madrid, Complutense, 1992, pp. 7-24.

²⁰³ Oscar Ochoa. *Op. Cit.*, p. 47.

²⁰⁴ Fermín Galindo Arranz, *Op. Cit.* p. 79.

Los mensajes electorales dirigidos en mayor medida a la emoción pueden infundir el temor sobre situaciones, pero también sobre candidatos opositores. Este tipo de publicidad puede contener información que realice difamaciones y calumnias sobre los contendientes opositores; en lugar de difundir información produce desinformación.

En México, este tipo de publicidad política no está permitida por la ley electoral. Se prohíbe a los partidos, coaliciones y candidatos realizar propaganda electoral a través de la radio y la televisión que en ella emitan ofensas, difamaciones o calumnias que denigren a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.²⁰⁵ A pesar de ello, en las campañas electorales de 2006 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación retiró *spots* donde se evidenciaban falacias. Uno de ellos era el siguiente:

Permitió estos delitos / Spot del PAN (Retirado el 21 de abril/2006)

Un recuadro inicial muestra las primeras frases del comentario que se escucha en off: Ahora resulta que los segundos pisos y las pensiones de López Obrador... Entonces aparece Elena Poniatowska mientras dice: Se hicieron con buen gobierno, ahorro y honradez.

El locutor dice, mientras se ven las conocidas escenas de Gustavo Ponce apostando en Las Vegas y de René Bejarano recibiendo dinero: ¿A quién quieren engañar? López Obrador permitió estos delitos. Es un peligro para México. No se puede confiar en él.

Sobre una imagen del candidato de la Coalición se ve un recuadro que señala mientras la voz en off dice lo mismo: López Obrador es un peligro para México. Un cuadro negro con letras caladas en blanco identifica: Partido Acción Nacional.

El principal argumento para retirar los *spots* por parte del Tribunal era que:

Dicho *spot* no constituía una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, por el contrario, su objetivo era empañar la imagen pública del mencionado candidato, toda vez que en forma directa y subliminal conducen a la población a formarse la imagen de que el candidato a la Presidencia de la República de la coalición Por el Bien de Todos, sea considerado como un auténtico peligro para el país...²⁰⁶

En 2006 tanto el PAN como la Coalición por el Bien de Todos utilizaron *spots* donde no pudieron comprobar la veracidad de su mensaje:

El PAN nunca demostró con claridad el carácter devastador que tendrían las propuestas económicas de López Obrador o la falta de transparencia en sus decisiones, pero ese candidato quedó estigmatizado como irresponsable e incluso

²⁰⁵ Artículo 186, párrafo 2º, *Cofipe*, p. 56.

²⁰⁶ Raúl Trejo Delarbre, *Op. Cit.*, p. 71.

peligroso. (...), Por su parte El PRD (...) nunca documentó de manera fehaciente el tráfico de influencias que les imputaba a Calderón y a su familia pero, para sus adversarios, esas denuncias mostraron un rostro oculto del candidato panista.²⁰⁷

La publicidad dirigida a los sentidos intenta llegar a los sentimientos del público y causar un impacto mediante acciones provocadas por emociones. “En tales condiciones, el ejercicio argumentativo se encuentra en efecto reducido a una caricatura en la que las oraciones breves, las metáforas deportivas o los relatos simplistas y edificantes se imponen al razonamiento progresivo matizado.”²⁰⁸

Lo anterior permite conocer cuáles son las ventajas de la utilización de las técnicas y métodos publicitarios para la elaboración y difusión de los mensajes electorales de los partidos políticos. El argumento principal es que suelen ser redituables para las entidades políticas pues de lo contrario no las utilizarían. No obstante, con el afán de ganar elecciones se olvidan del elemento más importante y además el sustento de la comunicación política: la sociedad, en sentido estricto, la ciudadanía.

Los ciudadanos tienen el derecho a ser informados, empero, las estrategias utilizadas por los partidos, —aquellas donde se predominaba la utilización de la radio y la televisión mediante la contratación de espacios para la transmisión de publicidad— caían en el riesgo de incumplir con la garantía de la información de todas personas y con ello derivar en un *costo social*.

Cabe insistir que el uso de los medios electrónicos para la difusión de la información política de los partidos en las campañas electorales es necesaria debido a las ventajas que ofrecen, así como las mismas características de un país como México que cuenta con una población y extensión territorial considerable. La cobertura amplia, inmediatez en la difusión, así como la información auditiva o audiovisual (según sea el medio) hacen de la radio y la televisión medios fundamentales en la difusión de los mensajes informativos. Asimismo, al constituir

²⁰⁷ *Ibidem*, pp: 132-133.

²⁰⁸ Jean Mouchón. *Op. Cit*, p. 30.

una actividad de interés público tienen entre sus obligaciones mantener informados a la población, y así avanzar en el cumplimiento de su función social, sin importar que sean estaciones permisionarias o concesionarias.

Sin embargo, el problema principal que se generaba con el modelo de comunicación existente entre los partidos y los medios electrónicos era la posibilidad de la contratación de publicidad electoral por parte de los primeros hacia los segundos, por lo que dicha práctica, además de representar un *costo económico y político*, obstaculizaba el incumplimiento del derecho a la información de los ciudadanos. En sentido estricto, la garantía a ser informado, la cual era causada por el uso predominante de los partidos políticos de formatos comerciales como el *spot*, que en vez de difundir propuestas, programas y plataformas, privilegiaba el mensaje con duración escasa, repetición continua, predominio de la imagen, el lema o slogan, así como el mensaje dirigido más a la emoción que a la razón.

En los procesos electorales democráticos, los ciudadanos no deben verse como consumidores de productos sino como electores que eligen una propuesta, programa o plataforma. En pocas palabras, los ciudadanos no deben reducirse a meros mercados electorales.

En las técnicas de la publicidad predomina la imagen y el slogan porque no necesitan brindar mayor información al consumidor, por su misma naturaleza comercial. Sin embargo, en las campañas políticas-electorales se debe privilegiar la información. El ciudadano lo necesita porque ello le permite ejercer decisiones y emitir opiniones razonadas.

Por consiguiente, de acuerdo a la forma predominante de difundir "información", las campañas políticas-electorales habían corrido el riesgo de caer en la trivialización por causa del predominio de la imagen sobre la información contextualizada. La mayoría de los ciudadanos se familiarizaban con slogans, pero no con propuestas, se saturaban de imágenes sin conocer plataformas, se familiarizaban con candidatos, pero no con ideas.

Hay que aclarar que ni la publicidad o la mercadotecnia eran culpables del predominio de la imagen, slogan, o *spots*, ya que son, al fin de cuentas, herramientas que posibilitan el cumplimiento de determinados objetivos. La crítica es para los partidos que las utilizaban como técnicas predominantes en su contacto con la ciudadanía y los medios, que en búsqueda de ingresos económicos mayores lo hacían a consta del socavo del derecho social a ser informado.

En consecuencia, el diagnóstico efectuado sobre la contratación de la publicidad electoral señalaba que en México era necesario elevar el nivel de la contienda política y disminuir la ingerencia del dinero en las campañas. Aunque las técnicas publicitarias ocasionaran éxito para algunos, lo principal es que el Estado garantizara los derechos de la ciudadanía.

La propuesta era que los partidos políticos no sólo tuvieran acceso gratuito a la radio y televisión, sino además, promocionar otros tipos de formatos que propicien una mayor difusión y contraste de la información. Ejemplos de éstos constituyen los debates, las mesas redondas, los paneles discusión, las mesas redondas y las entrevistas con periodistas.

La idea era (y es) clara: no se debe permitir que los partidos políticos en su relación con los medios de difusión —siendo estas entidades y actividades de interés público— encaminen a los votantes hacia las urnas sin contar con la información necesaria para tomar decisiones que repercuten en el destino del país. Es importante retomar lo que menciona la Corte en referencia a la necesaria obligación del Estado para garantizar el derecho a la información:

Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la

verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.²⁰⁹

Por tanto, bajo este contexto, el *costo social* de la contratación de la publicidad electoral demandaba en primer lugar su prohibición y en segundo, una redefinición del marco de acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos donde no sólo se disminuyera el financiamiento de las campañas o se eliminara las relaciones discrecionales de poder existentes entre la clase política y los empresarios de la radiodifusión, sino también se promoviera la defensa del Estado por garantizar el derecho a ser informado de la ciudadanía en los procesos electorales, como requisito ineludible para el fortalecimiento del sistema democrático electoral.

²⁰⁹ SCJN, *Ibidem*, p. 467-468.

CAPÍTULO QUINTO

REFORMA CONSTITUCIONAL Y PROHIBICIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA PUBLIDAD ELECTORAL

5.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

La Reforma Constitucional en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de noviembre de 2007, contempla como eje fundamental la prohibición total y permanente de la contratación de la publicidad electoral en los medios electrónicos por parte de los partidos políticos y cualquier otro actor que pueda interferir en el proceso electoral, y en su lugar pone los tiempos del Estado a disposición del IFE para que los distribuya entre las entidades participantes en las campañas.

La Reforma consistió en un Decreto que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adicionó el artículo 134 y derogó el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tema del financiamiento y acceso a medios electrónicos de difusión abarca en sentido estricto, el artículo 41 constitucional y su reglamentación en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *DOF* el 14 de enero de 2008. Los artículos 116, 122, y 134 constitucionales también se relacionan de forma indirecta.

La reforma electoral tiene antecedentes diversos, sin embargo como tal, fue con la Ley para la Reforma del Estado planteada por el Senador Manlio Fabio Beltrones, del grupo parlamentario de PRI —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007— con la que se inició un proceso donde el tema denominado “Democracia y Sistema Electoral” resultó parte de un conjunto de temas planteados en dicha Ley.²¹⁰

²¹⁰ Vid. Ley para Reforma del Estado, México, Congreso de la Unión, publicado el 13/03/2007 en *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043

Con la Ley para la Reforma del Estado se convocó la instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), y con la aprobación de su reglamento, el 14 de mayo de 2007, se iniciaron las etapas del proceso de Reforma del Estado.

Con referencia al tema electoral, en la primera fase se recibieron las propuestas de los 8 partidos políticos, y en la segunda se convocó a una Consulta Pública para la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles, la cual se llevó a cabo del 7 de junio al 8 de julio del mismo año.

Después de los periodos de consulta; de comparar las propuestas con las iniciativas presentadas anteriormente en materia electoral; de encomendar el análisis y formulación del anteproyecto a un equipo de trabajo integrado por un grupo de legisladores, fue el 31 de agosto de 2007, cuando el senador Manlio Fabio Beltrones, a nombre propio y en representación de otros diputados y senadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, y PT presentó el proyecto de iniciativa ante la comisión permanente del Senado, quien la turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales; Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos (Comisiones Unidas). Cabe señalar que en este documento todavía no aparecía de forma explícita el tema de la prohibición de la contratación de publicidad electoral pues únicamente expresaba: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de la radio y la televisión, conforme a lo que señale la ley.”²¹¹

El segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso comenzó el 2 de septiembre de 2007 y las Comisiones Unidas designaron a un Grupo de trabajo que el 5 de septiembre presentó el Proyecto de Dictamen incluyendo la reforma al artículo 41 referente a la prohibición mencionada. El 10 de septiembre, las mismas Comisiones presentaron el Dictamen con sus correcciones, estando presentes diputados de las Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales.

²¹¹ Manlio Fabio Beltrones, *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral*, México, CENCA, 30 de agosto de 2007. p. 14.

El 11 de septiembre, los senadores de las Comisiones citadas, antes de presentar el Dictamen ante el Pleno tuvieron una audiencia pública con representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y comunicadores de las principales televisoras.

Dicho encuentro resulta relevante de mencionar pues evidenció el objetivo principal de los empresarios de la radio y televisión que es la defensa de sus intereses propios. A pesar que durante la mayor parte del encuentro habían aludido a su defensa por la libertad de expresión y por ello la necesidad de efectuar una legislación sin prisas, al final se reflejó lo que les interesaba. Rogerio Azcárraga, presidente de Radio Fórmula, mencionó que el tiempo que se utilizaría para sustituir la contratación de la publicidad electoral resultaba casi expropiatorio y, con ello se les arruinaba el *rating* y sus ingresos.

Aunado a la reunión, los concesionarios en sus espacios de radio y canales de televisión, mediante sus comunicadores calificaron a la reforma pretendida como un atentado a la libertad de expresión. La adjetivaron como regresiva, autoritaria, reforzadora de la partidocracia, incluso chavista.²¹² Criticaron incluso que los partidos principales habían logrado ponerse de acuerdo en dicho tema.

A pesar que la CIRT buscó detener la reforma, la Iniciativa fue aprobada en el Senado el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor, y turnado a la Cámara de Diputados, en donde al día siguiente se aprobó con 408 votos a favor, 33 en contra, y 9 abstenciones.

Cabe señalar que el 12 de septiembre, los radiodifusores, representados por la CIRT pretendieron influir en la decisión de los diputados mediante la búsqueda de un diálogo, al mismo tiempo que en sus espacios aludían a un *referéndum* que fuera organizado por el IFE. Esto sin saber que en México dicha figura no está legalizada por lo que el Instituto no tiene facultades para llevarlo a cabo.

²¹² Este adjetivo fue utilizado principalmente en los noticieros de Televisión Azteca así como en el canal 28, en voz de comunicadores como Pedro Ferriz de Con.

Después de la aprobación en el Congreso, el Dictamen fue turnado a los 31 congresos de los estados, donde a pesar de la presión de los radiodifusores y organismos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Coparmex, fue aprobado por 30 legislaturas a favor (además de la opinión favorable de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y 1 en contra (Coahuila). La Reforma Constitucional en Materia Electoral fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

Cabe señalar que la Reforma Constitucional recorrió el proceso mencionado, pues cumplió lo señalado en el artículo 135 de la Constitución donde se menciona que para adicionar o reformar la Ley Máxima, se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes del Congreso de la Unión, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, es decir, necesitaba la aprobación del Órgano Reformador de la Constitución.

5.1.1 Antecedentes y contexto

En la exposición de motivos de la Iniciativa de la Reforma Constitucional en Materia Electoral se menciona que ésta se sustenta en “las experiencias positivas cursadas en las últimas tres décadas; en sus aciertos, pero también en sus insuficiencias.”²¹³ Por tanto, el antecedente inmediato de la reforma, denominada de tercera generación,²¹⁴ fue el proceso electoral de 2006, el cual evidenció la necesaria regulación sobre el tema del acceso a la radio y la televisión por los partidos políticos.

Las campañas electorales de 2006 confirmaron los cuantiosos recursos que los partidos destinaban a los medios electrónicos por adquirir publicidad electoral, la cual al estar relacionado de forma directa con prácticas como el establecimiento

²¹³ Manlio Fabio Beltrones, *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral*, México, CENCA, 30 de agosto de 2007. p. 3.

²¹⁴ Llamada de tercera generación por los antecedentes de las demás reformas electorales, para el Proyecto de Dictamen de la Iniciativa de Reforma Constitucional. La primera generación de la constituyen las realizadas de 1977 a 1986 cuyo sentido principal fue la incorporación de nuevas expresiones políticas a la vida legal y competencia electoral. La segunda generación, llevada a cabo de 1989 a 1996 tuvo como objetivo la transformación de raíz de las instituciones que conforman el Sistema Electoral Mexicano.

de la tarifa política, la tarifa diferenciada y el paquete informativo de medios producía problemas como el encarecimiento del acceso a la radio y la televisión, falta de transparencia, inequidad en la contienda e intercambio de favores entre la clase política con los radiodifusores.

Aunado a lo anterior, las campañas electorales de 2006 demostraron un fenómeno con implicaciones mayores —en esta investigación denominado costo político— como fue la subordinación de la clase política ante los intereses de los concesionarios de las empresas de radiodifusión más grandes de México, lo cual fue evidenciado con la aprobación del Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones en plena coyuntura electoral.

Además, las campañas de 2006 demostraron como los partidos políticos utilizaban la contratación de la publicidad electoral. Adquirieron miles de promocionales con duración promedio de 20 segundos, en los cuales se favoreció el denostar al adversario, además de no difundirse propuestas, programas y plataformas, incumplándose con el derecho a la información de todo ciudadano.

Cabe señalar que las prácticas negativas del 2006 no fueron exclusivas de las campañas electorales de ese año, pues como se describió en los capítulos anteriores, desde las elecciones federales de 2000 ya se mostraban dichas experiencias.

Por ello, ante la necesidad de reducir el financiamiento público de las campañas, evitar que el dinero fuera el eje dominante de las contiendas, terminar con el fenómeno de la comunicación política basado preponderantemente en el *spot*, y establecer reglas claras sobre el acceso a los medios electrónicos de difusión, la clase política se convenció sobre el necesario análisis del tema y por ello legislar.

La clase política se dio cuenta que para aspirar a cargos públicos no podían seguir dependiendo de la voluntad de los medios electrónicos, que no era

posible que el porcentaje mayor de sus recursos recibidos por financiamiento público lo destinaran a los concesionarios; comprendieron que los empresarios más que amigos tienen intereses que se los cobraban en el mismo contexto electoral o después cuando ellos estaban en el gobierno; reflexionaron que era necesario liberarse de otros poderes que lo mantenía condicionados, percibieron que su autonomía, independencia y confianza como representantes populares estaba cada vez más debilitado y que por ello llegaría el momento en que perderían la confianza absoluta de la ciudadanía.

Entre las causas mencionadas y otras de no menos relevancia como la necesidad de fortalecer la autonomía del IFE, ampliar las facultades de investigación de este organismo, regular las precampañas, establecer los lineamientos de la publicidad gubernamental, así como regular la intromisión de terceros a las contiendas, surgió la iniciativa de la Reforma Constitucional en Materia Electoral.

Es preciso resaltar que la situación —que abrió el camino y posibilitó la decisión de la clase política para ponerse de acuerdo en torno a la reforma electoral con relación a los medios electrónicos— fue el resolutive de sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en junio de 2007, al declarar inconstitucional artículos esenciales impugnados referentes a la reformas realizadas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones publicadas el 11 de abril de 2006 en el *DOF*. Dicha acción constituyó un retroceso en el beneficio de los intereses particulares de los empresarios de la televisión concesionada y demostró los límites del poder “político” que pueden tener. La sentencia de la Corte, además estableció principios normativos para la regulación de la radio y televisión para el cumplimiento efectivo de su función social y que el Estado no pierda su facultad como órgano rector y regulador de dichos medios.

Cabe señalar que desde antes del proceso electoral de 2006 se habían realizado numerosas Iniciativas que planteaban la atención del tema. Por ejemplo *la Iniciativa de Ley Federal de Radio y Televisión* presentada en el Senado de la

República por los entonces legisladores Javier Corral Jurado, del PAN y Raymundo Cárdenas Hernández, del PRD el 12 de diciembre de 2004. Resultaba de suma importancia porque en sus bases incluía la propuesta de prohibir la contratación de publicidad electoral y en sustitución de ella, poner los tiempos del Estado para su utilización durante las campañas, las cuales debían tener una duración de 90 días para las de presidente y gobernadores y 45 días para las demás.²¹⁵ Iniciativas con propuestas similares fueron presentadas por el mismo senador Raymundo Cárdenas (2002) y el diputado Iván García Solís (2003), ambos del grupo parlamentario del PRD.

Asimismo, otras Iniciativas habían intentado legislar sobre puntos específicos del tema. Por ejemplo la presentada por el Congreso de Baja California, en septiembre de 1999, que buscaba regular las tarifas de los medios electrónicos durante los procesos electorales y con ello evitar la práctica de la tarifa política y/o diferenciada.

Otras que plantearon la prohibición de la contratación de la publicidad electoral en los medios electrónicos resultaron interesantes en su momento, sin embargo, poco efectivas, pues sólo trasladaban al IFE la facultad de contratar los *spots* ante los concesionarios y después repartirlos entre los partidos políticos. Ejemplos de éstas fueron presentadas por los diputados Manuel Camacho Solís en marzo de 2004 y el diputado Mario Enrique del Toro en febrero de 2007 del grupo parlamentario del PRD, el diputado Jesús Martínez Álvarez en marzo de 2004, del grupo parlamentario de Convergencia, así como el diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos del Partido del Trabajo en 2004.

En el mismo contexto, se encontraban investigaciones periodísticas, estudios académicos, opinión de especialistas, así como la misma percepción de gran parte de la sociedad que demandaba atención sobre las experiencias negativas que producía la contratación de la publicidad electoral. Todos estos elementos fueron motivos suficientes para que la Reforma Constitucional en

²¹⁵ Vid. *Iniciativa de Nueva Ley Federal de Radio y Televisión*, (en línea) México, diciembre de 2004, formato html, disponible en http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=623

Materia Electoral planteara como propuesta esencial la prohibición de la contratación de la publicidad electoral en los medios electrónicos.

Cabe señalar que el método utilizado en el proceso legislativo en torno a esta Reforma fue peculiar; se siguió un esquema sigiloso para no generar críticas constantes en los medios electrónicos antes de efectuarla. Primero se realizó el dictamen y luego se difundió. Además, el contexto resultó idóneo pues en 2007 no se realizaron elecciones federales.

5.1.2 Objetivos

De acuerdo a la iniciativa presentada por el senador Beltrones, la Reforma Constitucional en Materia Electoral se efectuó con tres objetivos fundamentales:

1. Reducir el gasto económico en las campañas electorales. Para lograrlo se plantea la disminución necesaria del financiamiento público para la realización de dichos procesos; se propone una nueva fórmula de cálculo del financiamiento público anual, se plantea la reducción del financiamiento privado y de los tiempos utilizados para las campañas federales y locales.

2. Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales con fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su situación. Para ello se plantea la fortificación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante la renovación escalonada de los consejeros y magistrados electorales. Entre otras medidas se encuentran la instalación de un Órgano técnico especializado para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.

3. Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios electrónicos de difusión. Esto mediante la prohibición en la Constitución a terceros para que no puedan contratar publicidad electoral, así como de la publicidad gubernamental para que no pueda difundirse durante las campañas.

Como se puede observar, de acuerdo a los elementos planteados en el transcurso de esta investigación, son el primer y tercer objetivo de la Reforma los que tienen relación directa con la prohibición de la contratación de la publicidad electoral. Y aunque en los fines de la iniciativa la toma de esta decisión es matizada, es claro que es muy importante pues tiene que ver no sólo con la reducción del financiamiento a las campañas sino con los denominados costo social y costo político, descritos en esta investigación.

Por tanto, un elemento sustancial de la reforma electoral desarrollada en septiembre de 2007 es la modificación al artículo 41 constitucional al mencionar: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros, tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión.”²¹⁶ Dicho cambio repercute en una serie de acciones, las cuales se describen más adelante.

Es importante mencionar que antes de la reforma electoral, el artículo 41 se componía de 4 bases constitucionales, ahora con la reforma, las bases aumentan a 6: se reforman 3 de las anteriores (I, II y III), se adicionan 2 (IV y V), y se deja como estaba la base VI —antes IV— (véase anexo 1 y 2).

Por tanto, ahora la base primera se refiere a las disposiciones generales; se sustenta la existencia de los poderes constitucionales, la renovación de los mismos y la importancia de los partidos políticos. La segunda atiende al mecanismo de financiamiento público y privado de los partidos. La tercera se encarga del tema del acceso a los medios electrónicos de difusión para los participantes en las campañas. La cuarta atiende sobre la regulación de las precampañas así como la duración de las campañas. La quinta se encarga de regular la importancia y participación del IFE en los procesos electorales. Por último, la sexta sustenta la existencia del TEPJF.

²¹⁶ Art. 41, *Reforma Constitucional en materia Electoral*. Septiembre de 2007.

5.1.3 La base constitucional definitoria

Con la reforma electoral efectuada, el artículo 41 de la Constitución, en su base tercera norma el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión por lo que en esta investigación resulta fundamental su referencia. En el Dictamen de la Iniciativa que reformó dicho artículo, se considera que dicho cambio representa “la más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México (...) y además representa el inicio de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad.”²¹⁷

Para adicionar la base tercera, el Dictamen de la reforma plantea entre sus consideraciones el otorgamiento necesario de sólidos fundamentos constitucionales para las modificaciones que se realicen en las leyes secundarias respecto al uso de los derechos de los partidos políticos en la radio y la televisión. Reconoce la importancia e influencia social de los medios electrónicos de difusión en las campañas electorales, así como las experiencias perjudiciales que se habían evidenciado con el anterior marco de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión mediante la contratación de la publicidad electoral. Se apuntan prácticas como la predominancia de las técnicas comerciales de difusión política, la difusión excesiva de mensajes negativos en las campañas, el destino considerable de recursos económicos hacia la radio y televisión, la concentración de dichos recursos en algunos concesionarios y la subordinación de la política y la competencia electoral ante los empresarios de la radiodifusión (véase anexo 3). Todos estos elementos hacen necesario la realización de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos con la radio y televisión para eliminar las prácticas que provocaban una distorsión en la relación política entre los partidos con los medios electrónicos de difusión masiva.

Con base en las consideraciones planteadas, las cuales han sido descritas en los capítulos anteriores de esta investigación, las Comisiones Unidas de Puntos

²¹⁷ *Proyecto de Dictamen Reforma Constitucional en Materia Electoral*, México, Senado de la República, Comisiones Unidas, 5 de septiembre de 2007, p. 12.

Constitucionales del Senado propusieron la adición de la base tercera al artículo 41 de la constitución, la cual quedó en los términos señalados en el anexo 2.

Como se visualiza en la “nueva” base tercera de la Constitución, la reforma termina con la práctica de contratación directa de publicidad política en cualquier modalidad de los partidos políticos en la radio y televisión, no sólo durante las campañas electorales, sino de forma permanente. Con ello, los partidos dejarán de destinar recursos cuantiosos a los medios electrónicos que anteriormente erogaban por concepto de compra de espacios publicitarios.

De hecho, durante el proceso de aprobación de la reforma, empresarios de la CIRT mencionaron que con el nuevo marco jurídico se condenaban a la desaparición de múltiples estaciones de radiodifusión que tienen como ingresos principales los provenientes de las campañas electorales. Rogerio Azcárraga, dueño de Radio Fórmula mencionó: “Estamos trabajando 950 estaciones de radio sin presupuesto, sin facturación, y al borde la quiebra (...) Arreglen primero lo de la tecnología, y después arreglen expropiar el 30 por ciento del tiempo.” Al respecto Javier Corral menciona: “es triste pensar que algunas estaciones de radiodifusión para su funcionamiento dependan principalmente del financiamiento público originado por las campañas, sin embargo, es falso que el dinero erogado en las elecciones beneficie a todas las estaciones, ya que la mayor cantidad de recursos se concentran en algunos cuantos empresarios que poseen la mayor cantidad de estaciones radiodifusoras.”²¹⁸

Ahora bien, para comentar sobre los beneficios que se esperan de la reforma electoral en el tema aquí descrito, es necesario explicar los elementos principales de la misma. No obstante, es importante anticipar que representa un avance importante para el sistema político electoral en México porque constituye una medida que responde a varias problemáticas observadas en las campañas electorales recientes como es el caso de la contratación de la publicidad electoral.

²¹⁸ Entrevista realizada a Javier Corral Jurado por Javier Solórzano, transmitida en Radio 13, 07 de septiembre de 2007, a las 8:00 AM.

5.2 MARCO NUEVO DE ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN

La reforma electoral prohíbe a los partidos políticos y a terceros la posibilidad de contratar publicidad electoral, lo cual es la respuesta a los factores mencionados en esta investigación, mediante la descripción de las prácticas negativas agrupadas en costo económico, político y social.

La nueva disposición jurídica, al prohibir la compra de espacios en la radio y televisión, sustituye el marco anterior con el uso de los tiempos del Estado para la difusión de la información política partidaria durante las campañas electorales. Sin embargo, para describir su uso primero se debe conocer en qué consisten dichos tiempos, cuál es su sustento legal, origen, en qué se han venido utilizando, entre otras interrogantes.

5.2.1 Los tiempos del Estado: oficiales y fiscales

Los tiempos del Estado constituyen espacios que las estaciones de radio y canales de televisión deben otorgar al Estado de manera gratuita para que lo utilice para la difusión de temas educativos, culturales y de orientación social. Constituyen la suma de los tiempos oficiales y fiscales.

a) Tiempos oficiales

Son aquellos dispuestos en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT) y constituyen 30 minutos diarios que podrán ser utilizados de manera continua o discontinua por el Estado, siendo el Ejecutivo Federal quien debe señalar la dependencia que proporcione el material a difundir, la cual podrá contener información de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, los tiempos oficiales pueden utilizarse de manera continua o discontinua, la primera mediante la emisión de un programa de 30 minutos, y el segundo de la siguiente forma: a) hasta 10 minutos en formatos de 20 segundos (*spots*), y b) hasta 20

minutos en bloques no menores a 5 minutos.²¹⁹ Además, es el Ejecutivo Federal el encargado de coordinar la utilización de los tiempos mediante la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía.

Los tiempos oficiales tienen su origen con el nacimiento de la LFRyT publicada el 19 de enero de 1960, y la principal dificultad para su cumplimiento es que los radiodifusores disponen dicho tiempo al Estado en horarios de menor audiencia. Esto por lo dispuesto en el Reglamento de Radio y Televisión donde se menciona que los horarios se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en la propuesta que formule la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía.

Los tiempos oficiales han sido utilizados para la difusión de parte de la publicidad gubernamental, programas educativos y/o culturales como la *Hora Nacional*, programas de los partidos políticos: los tiempos electorales gratuitos de forma permanente, y adicionales durante las campañas electorales, descritos en el capítulo primero de esta investigación.

b) Tiempos fiscales

Constituyen 18 minutos en televisión y 35 minutos en radio, los cuales las estaciones radiodifusoras tienen la opción de ponerlos a la disposición del Estado, en caso que no deseen pagar 25% de sus ingresos brutos al erario. Están ubicados en el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.

Estos tiempos tienen su origen en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz; durante y después de los juegos olímpicos realizados en 1968. De acuerdo con Antonio Ortiz Mena, entonces secretario de Hacienda, no tienen nada que ver con la matanza estudiantil del 2 de octubre de dicho año. Señala que el presidente Díaz Ordaz antes del inicio del evento, le solicitó un informe sobre las posibles

²¹⁹ Artículo 15, *Reglamento de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenidos*, México, 10 de octubre de 2002.

implicaciones que tendría su realización. Ante ello, él le platicó sobre la importancia que entonces podrían tener las comunicaciones y las diversas formas con las que se estaban manejando en el mundo; mientras en Europa los gobiernos habían decidido intervenir directamente teniendo sus propios canales de radio y televisión, en Estados Unidos la intervención estatal era menor, pero sin descuidar que la radiodifusión representaba un elemento de interés público. En la mayoría de los países existía una regulación específica.²²⁰

Con la realización de los juegos olímpicos el presidente se dio cuenta de la importancia que podían tener los medios electrónicos de difusión por lo que pidió a Ortiz Mena un esquema para lograr un mejor aprovechamiento de ellos. Después de un estudio sobre la materia se llegó a concluir que la apropiación de canales no era lo más adecuado pues se corría el riesgo de realizar un servicio ineficiente, por lo que la estrategia más viable era:

Que el Estado pudiera definir el uso de ciertos espacios en la radio y la televisión, como sucedía en los Estados Unidos (...) por tanto, era necesario diseñar una serie de acciones que le permitieran disponer de parte de los tiempos de los medios electrónicos sin entrar en una confrontación con los dueños de las empresas del sector.²²¹

La idea no era que el gobierno como tal produjera los programas para ocupar dichos espacios, sino se debía aprovechar la creatividad de individuos e instituciones que quisieran difundir contenidos sin que tuvieran como objetivo el lucro, por ejemplo las universidades.

Para lograr el fin se decidió incluir en el Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos a finales de 1968 un impuesto de 25% sobre los ingresos brutos de las empresas de radio y televisión. La redacción de la Iniciativa fue ampliamente cuidadosa pues proponía que serían objeto de impuestos los ingresos “por servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la Nación, cuando la actividad de concesionario esté declarada expresamente de interés público por la

²²⁰ Vid. Antonio Ortiz Mena, *Op. Cit.*, p. 228.

²²¹ Ídem.

ley.”²²² Dicha disposición permitiría negociar con los radiodifusores pues el Decreto entraría en vigor hasta el 1º de julio de 1969.

Después de un acuerdo con los concesionarios, se concluyó que los empresarios podían solventar el impuesto mediante el pago en “especie”, poniendo a disposición del Estado 12.5% de su tiempo aire. La redacción quedó de la siguiente manera:

Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, lo tomen a su cargo, podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación. El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo a la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial (...).²²³

El objetivo era aprovechar la capacidad de la radio y la televisión para la realización de programas de interés social.

El propio presidente de la República, en su informe de gobierno de 1969, estableció como obligación indeclinable del Estado vigilar el sano y adecuado funcionamiento de los medios de comunicación... porque juegan un papel definitivo en la formación de la conciencia nacional, en la educación del pueblo, y en la difusión de la cultura.²²⁴

Los tiempos fiscales representaron una amplia posibilidad del Estado para difundir contenidos sociales. En las estaciones de radio y canales de televisión se disponía de 180 minutos diarios, los cuales serían distribuidos de forma proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de las radiodifusoras. En caso que no se utilizaran, los radiodifusores dispondrían de ellos para no interrumpir la programación.²²⁵

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Federal Radio y Televisión en relación a los porcentajes permitidos para la transmisión de publicidad, en la televisión (18%) y en la radio (40%), los tiempos fiscales se clasificaban como lo

²²² México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1968.

²²³ México, “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago de impuestos que se indica, con algunas modalidades”, en *Diario Oficial de la federación*, 1º de julio de 1969.

²²⁴ Antonio Ortiz Mena. *Op. Cit.*, p. 166.

²²⁵ “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público....” publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 1º de julio de 1969.

indican la tabla 1 y 2, tomando en cuenta la duración diaria de transmisión de cada estación, ya que existen algunas que no alcanzan cubrir las 24 horas diarias.

Tabla 1. Tiempos fiscales en televisión			
Duración diaria de las transmisiones	Aplicación del 12.5%	Tiempo fiscal disponible para la transmisión de campañas (12.5% de 18%)	Tiempo fiscal disponible para la transmisión de programas (12.5% de 82%)
24 horas	3 horas	32 minutos	2 horas 28 minutos
18 horas	2 horas 15 minutos	24 minutos	1 hora 50 minutos
12 horas	1 hora 30 minutos	16 minutos	1 hora 14 minutos
10 horas	1 hora 15 minutos	13 minutos	1 hora 1 minuto

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 40 del Reglamento de Radio y Televisión.

Tabla 2. Tiempos fiscales en radio			
Duración diaria de las transmisiones	Aplicación del 12.5%	Tiempo fiscal disponible para la transmisión de campañas (12.5% de 40%)	Tiempo fiscal disponible para la transmisión de programas (12.5% de 60%)
24 horas	3 horas	1 hora 12 minutos	1 hora 48 minutos
18 horas	2 horas 15 minutos	54 minutos	1 hora 21 minutos
12 horas	1 hora 30 minutos	36 minutos	54 minutos
10 horas	1 hora 15 minutos	30 minutos	45 minutos

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 40 del Reglamento de Radio y Televisión.

Como se puede observar, el Estado tenía tres horas para la transmisión de programas de carácter educativo, salud, deportivo, cultural y de interés social, los cuales para su difusión deberían ser distribuidos en los horarios de manera proporcional y equitativa. Sin embargo, los tiempos fiscales establecidos, hasta el 10 de octubre de 2002, no fueron utilizados de forma óptima por diversas razones, entre las que se encontró la presión por parte de los radiodifusores a no permitir que se utilizara el tiempo indicado. Los que proporcionaron cierto porcentaje del tiempo lo hicieron en horarios de escasa audiencia y el gobierno no se preocupó en aplicar la ley, con lo que demostró el deseo de no generar conflictos con los concesionarios.

Según Miguel Alemán Velasco, el tiempo de 12.5% servía como factor de equilibrio entre el Estado con los medios electrónicos, pues cuando éstos últimos

querían aprovechar “de más” la importancia que representaban, el gobierno podía contrarrestarlos con el cumplimiento estricto de los tiempos fiscales.²²⁶

La segunda fecha clave de estos tiempos lo constituye el 10 de octubre de 2002, cuando mediante Decreto presidencial se redujeron de forma considerable; de 12.5% dispuesto para la radio y la televisión, pasó a 2.43% en la radio y a 1.25% en la televisión, quedando: 35 minutos de acceso en las estaciones de radio y 18 minutos en los canales de televisión.²²⁷

La decisión del 10 de octubre, conocida como *decretazo*, constituyó no sólo la reducción de los tiempos fiscales sino —mediante la redacción— un acotamiento sólo para el Ejecutivo federal. Con ello el gobierno reflejó su desinterés por aprovechar los tiempos fiscales en conjunto con las demás instituciones del Estado y por el contrario, el deseo de “quedar bien” con los concesionarios, pagándoles recursos del erario por la contratación de publicidad gubernamental.

La decisión del *decretazo* fue defendida por el Ejecutivo mediante la Secretaría de gobernación en un desplegado publicado el 18 de octubre del mismo año, mencionando que con dicha decisión ahora sí se utilizarían dichos tiempos; se tendría más espacios para difundir *spots* en horarios estelares, además de recordar que no se utilizaban los tiempos fiscales porque no se tenían instrumentos para exigir el cumplimiento de las disposiciones jurídicas.²²⁸

En referencia a lo anterior, Trejo Delarbre menciona que dichos argumentos resultan falaces porque: a) es erróneo pensar que un menor tiempo garantice el uso de los tiempos fiscales; b) la redacción del acceso a medios de forma proporcional y equitativa a los horarios ya estaba expresa en el anterior Decreto; y

²²⁶ Vid. Miguel Alemán Velasco, “Tiempo al aire”, en *El Universal*, 19 de septiembre de 2007, (en línea), formato html, (consultado el 20/09/2007), disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/38607.html>

²²⁷ Esta decisión fue inconstitucional según algunos especialistas como Beatriz Solís ya que el presidente tiene facultad para establecer decretos que establezcan nuevos impuestos, sin embargo no tiene la facultad de ampliarlos y/o reducirlos.

²²⁸ Vid. *Desplegado de la Secretaría de la federación*, en *La Jornada*, 18 de octubre de 2002, p. 17.

c) el Estado sí tenía (y tiene) instrumentos para exigir el cumplimiento de la ley.²²⁹ El mismo acuerdo presidencial publicado el 1º de julio de 1969 señala: “En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que está obligado, (...) el impuesto será cubierto en efectivo y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.”²³⁰ Hay que recordar que el impuesto en efectivo corresponde a 25% de los ingresos brutos de los concesionarios.

En síntesis, los tiempos del Estado corresponden a la suma de los oficiales y fiscales. Por tanto, mediante el uso de dichos tiempos, el Estado cuenta con 48 minutos en los 733 canales de televisión (469 concesiones y 264 permisos, de los cuales, hasta el 28 de febrero de 2006, 48 se encontraban en proceso de instalación) y 65 minutos en las 1488 estaciones radiofónicas (1148 concesiones y 340 permisos. En estos últimos, también hasta la misma fecha, 70 estaciones se encontraban en proceso de establecimiento). Lo anterior significa que diariamente puede disponer de 35 mil 184 minutos en televisión y 96 mil 720 en radio aproximadamente (ver tabla 3 y 4).

Tabla 3. Concesiones y permisos de la industria de la radiodifusión en México				
Concepto	Televisión	%	Radio	%
Concesiones	469	63.21	1148	77.15
Permisos	264 (48 en proceso de	36.62	340 (70 en proceso de	22.85
	instalación)		instalación)	
Total	733	100	1488	100

Fuente: elaboración propia con datos de la SCT

Tabla 4. Tiempos estatales diarios disponibles en la radio y televisión				
Medio electrónico	Tiempo diario por estación	Total de estaciones	Total de tiempo	Descontando el tiempo de las estaciones en proceso de instalación
Radio	65 minutos	1488	96 720 min. (1612 hrs.)	92 520 min. (1542 hrs.)
Televisión	48 minutos	733	35 184 min. (586 hrs.)	33 304 min. (538 hrs.)

Fuente: elaboración propia con datos de la SCT

²²⁹ Raúl Trejo Delarbre; “Después del Decretazo”, en *Etcétera* (en línea), 20 de octubre de 2002, formato html, (consultado el 3/09/2007), disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/pagtrejo7ne24.asp>

²³⁰ “Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades” publicado por el *Diario Oficial de la Federación*, 1º de julio de 1969.

Ahora bien, con base en el conocimiento de lo que implican los tiempos del Estado se puede entender la reforma electoral y el nuevo marco de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, pues el uso de dicho concepto no implica la expropiación de espacios nuevos en dichos medios como lo mencionaron algunos radiodifusores, sino la definición del uso de los tiempos estatales para las instituciones electorales, de forma permanente, durante las campañas y precampañas en los ámbitos federales y locales.

5.2.2 El uso electoral de los tiempos estatales

El apartado A de la nueva fracción III del artículo 41 Constitucional norma la utilización de los tiempos del Estado para fines electorales. En la primera disposición menciona que el IFE será la autoridad única para la administración de los tiempos del Estado, los cuales se destinarán para los propios fines del Instituto, así como del ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Los incisos del apartado A mencionan que durante las campañas y precampañas quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios, los cuales serán distribuidos de dos hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, en el horario de 6 de la mañana a 12 de la noche, además, durante las campañas, por lo menos 85% del tiempo total se destinarán a cubrir derechos de los partidos políticos.

Lo anterior, auxiliado con las disposiciones del nuevo marco legal que reglamenta la Reforma Constitucional en Materia Electoral bajo la denominación de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *DOF* el 14 de enero de 2008, se describe de la siguiente manera:

- a) De los tiempos del Estado, el IFE durante las campañas y precampañas administrará 48 minutos en cada estación de radio y canal de televisión.
- b) Los 48 minutos serán distribuidos en fracciones de 2 a 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión en el horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

c) Las fracciones serán de 3 minutos en las horas comprendidas entre las seis y las doce horas, así como entre las 18 y las 24 horas. En total, se ocuparán 36 minutos.

d) Las fracciones serán de 2 minutos en las horas comprendidas entre las 12 a las 18 horas, en dicho horario de programación se ocuparán los 12 minutos restantes.

e) Durante las precampañas los partidos políticos dispondrán de 1 minuto por cada hora de transmisión (18 minutos), el resto (30 minutos) quedará a disposición del IFE para sus propios fines o de otras autoridades electorales.

f) Durante las campañas los partidos dispondrán de 41 minutos diarios (85%) en cada estación de radio y canal de televisión y los 7 minutos restantes (15%) serán utilizados por el IFE y otras autoridades electorales.

g) Durante las precampañas y campañas electorales federales el tiempo en radio y televisión para los partidos, convertidos a número de mensajes serán distribuidos: 30% de forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior. Los partidos con registro nuevo sólo tendrán derecho a participar en la distribución de los tiempos que corresponda al 30%.

h) Para la determinación el número de mensajes totales a distribuir entre los partidos políticos se tomarán en cuenta las unidades de medida: 30 segundos, uno o dos minutos sin fracciones.

i) Los elementos no contemplados en la base tercera del artículo 41 de la constitución ni en el COFIPE serán determinados por el reglamento de radio y televisión.

El nuevo marco que regula el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, durante las campañas y precampañas en los procesos electorales federales, constituye un avance positivo de gran importancia para el sistema político electoral, pues sustituye el marco anterior en el cual se encontraba inserto

la contratación de la publicidad electoral —y los costos que ésta ocasionaba— y además provoca que se utilice de manera más efectiva los tiempos del Estado, especificando las diversas modalidades en que se dispondrán para las instituciones electorales, entre ellos los partidos políticos. Además de utilizarse para la difusión de la publicidad electoral de los procesos electorales en los estados.

Ahora bien, con base en la regulación del nuevo marco, se suscitan diversas observaciones que pueden ayudar para el avance hacia el nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, planteado como objetivo principal de la reforma electoral.

El primer riesgo es la posibilidad, de la continuación de la contratación de espacios en la radio y la televisión, aunque en porcentajes reducidos. Tanto el inciso C de la base tercera del artículo 41 de la Constitución como el artículo 73 del COFIPE indican: “cuando a juicio del IFE se determine que los tiempos estatales son insuficientes para cumplir sus fines o los de otras autoridades electorales entonces se determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley confiere.” Esto se interpreta como la posibilidad del IFE para solicitar al poder Ejecutivo para que le ceda tiempos adicionales o bien que le autorice a contratar espacios, lo cual sería contraproducente con base en los objetivos de la reforma.

La segunda observación se refiere a la desigualdad en la distribución del tiempo, de acuerdo al número de mensajes que le toque a cada partido político en las campañas para el acceso a la radio y televisión. Realizando un ejercicio prospectivo para el proceso electoral federal que se efectuará en 2009 (Tabla 5), se puede observar que de acuerdo a la fórmula de asignación (70:30) se genera una diferencia notable entre los partidos mayores como el PAN, PRD y PRI, respecto a los demás. Mientras el PAN tendrá derecho a 11.41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, Convergencia tendrá 3.05 y el Partido Social Demócrata 2.15 minutos. Seguramente este tema seguirá siendo objeto de crítica por parte de los partidos “pequeños”.

Tabla 5. División de tiempos para los partidos registrados con la Reforma Electoral (41 minutos)						
Partidos	Elección 2006 Diputados (votos)	Tiempo igualitario (30%)	Tiempo de acuerdo al No. de diputados (70%)	Total	%	
PAN	13,845,122	1.54	9.87	11.41	27.82%	
PRI	9,019,065	1.54	6.43	7.97	19.43%	
PRD	7,456,568	1.54	5.31	6.85	16.72%	
PT	2,402,672	1.54	1.71	3.25	7.93%	
CONVERGENCIA	2,154,120	1.54	1.54	3.08	7.50%	
PVEM	2,657,533	1.54	1.89	3.43	8.38%	
PANAL	1,883,494	1.54	1.34	2.88	7.03%	
PASDC	850,985	1.54	0.61	2.15	5.24%	
Total	40,269,559	12.3	28.7	41	100%	

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

La tercera observación se refiere a la continuación de la comunicación política basada preponderantemente en el *spot* y constituye la crítica mayor a la reforma electoral realizada con relación al marco nuevo de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. En él se indica que para la asignación a los partidos de sus tiempos correspondientes, se realizará con base en el número de mensajes, los cuales tendrán como unidades de medida 30 segundos, 1 o dos minutos.

Lo anterior significa que los *spots* tendrán 30 segundos como duración mínima, lo cual representa un avance pues los partidos deberán producir mensajes con mayor duración lo cual implica cierta garantía para la difusión de los programas de acción y propuestas específicas más completas a los ciudadanos. Además de la obligación por parte del IFE a coordinar la realización de dos debates entre los candidatos presidenciables y la elevación a rango constitucional de la prohibición de la emisión de mensajes que contengan expresiones que denigren las instituciones y a los propios partidos, o calumnien a las personas, es decir las campañas sucias donde se emiten información dirigida más a la emoción que a la razón.

Sin embargo el predominio del *spot* continuará, el marco nuevo de acceso de los partidos a la radio y televisión y que sustituye la contratación de la publicidad electoral responde de forma escasa al costo social descrito en el capítulo cuarto de esta investigación. Al no incluirse para el uso de los tiempos

estatales otros formatos como las entrevistas, paneles de discusión y mesas redondas en los cuales estén presentes los candidatos a algún cargo popular —y se discutan las propuestas— no se logra un avance significativo en el cumplimiento del derecho a ser informado que tiene todo ciudadano.

Un cuarto elemento y que resulta de vital importancia son las reformas pendientes a las demás leyes secundarias, derivadas de las modificaciones constitucionales, entre ellas la del sistema de medios, ya que ésta es la que complementa a la reforma electoral para avanzar hacia un nuevo modelo de comunicación política.

Es importante que en la nueva Ley de medios, con relación a la reforma electoral, se contemple la homologación de los tiempos oficiales con los fiscales para facilitar la administración de los tiempos del Estado; se señale el uso de los 17 minutos de los tiempos del Estado restantes en la radio durante las campañas y precampañas electorales, se ubique la publicidad gubernamental durante las campañas en referencia a la difusión de mensajes educativos, de salud o en caso de emergencia ubicados en el artículo 41 de la Constitución, además de otra serie de medidas que coadyuven a liberar a la clase política del poder de los empresarios de la radio y televisión y permitir el avance hacia un sistema democrático. Como ejemplo concreto, la necesaria regulación que permita la ampliación de la oferta comunicacional y con ello, reducir la concentración existente en los medios electrónicos en México.

5.3 MEDIDAS PARALELAS FUNDAMENTALES

Para el establecimiento del nuevo marco de comunicación entre los partidos políticos y los medios electrónicos se efectuó la prohibición de los partidos políticos para contratar publicidad electoral, sin embargo, esta medida se realizó junto a otras relacionadas de forma directa por lo que es importante describirlas.

Entre las reformas se encuentran una serie de prohibiciones: la contratación permanente de los partidos a adquirir espacios publicitarios en la radio y televisión,

la posibilidad de alguna persona física o moral a contratar espacios en la radio y televisión que puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, la difusión de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Además se redujo el tiempo de duración de las campañas presidenciables e intermedias.

5.3.1 Prohibición permanente de la contratación de publicidad política

El artículo 41, base III, apartado A, inciso g) de la Constitución señala: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.” La disposición no se limita a eliminar la contratación de publicidad política durante las campañas y precampañas electorales, sino la prohíbe de manera definitiva.

Prohibir de forma permanente el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante la contratación de publicidad electoral genera mayor autonomía para la clase política pues ya no tendrán que realizar negociaciones discrecionales con los radiodifusores para aparecer en dichos medios en periodos electorales, sólo deberán utilizar los tiempos específicos de los periodos no electorales.

El marco nuevo señala que para el ejercicio de los derechos políticos de los partidos políticos nacionales fuera de los periodos de precampaña y campañas electorales federales, el IFE administrará 12% de los tiempos estatales, de los cuales distribuirá entre los partidos de forma igualitaria un cincuenta por ciento y el restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como estatales. Cada partido, de su tiempo que le corresponde lo utilizará para un programa mensual de 5 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno.

Lo anterior se interpreta de la siguiente manera: el IFE durante los periodos no electorales administrará 5 minutos 45 segundos en cada canal de televisión y 7 minutos y 48 segundos en cada estación de radio, de los cuales la mitad deberá

ceder a los partidos para que transmitan sus programas mensuales y *spots* de 20 segundos, como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 6. Tiempo para partidos en época no electoral en cada estación de TV o radio		
Concepto	TV	Radio
Tiempos del Estado diarios	48 minutos	65 minutos
Tiempos del IFE en tiempos no electorales (12%)	6 minutos	8 minutos
Tiempo correspondiente a los partidos (50%)	3 minutos	4 minutos
Total de tiempos mensuales (30 días)	90 minutos	120 minutos
8 partidos con programas mensuales de 5 minutos	40 minutos	40 minutos
Tiempo disponible para spots	50 minutos	80 minutos
<i>Spots</i> totales para los partidos (20 segundos)	150 <i>spots</i>	240 <i>spots</i>
<i>Spots</i> mensuales para cada partido (8)	18.75	30 <i>spots</i>

Fuente: elaboración propia

Con el marco nuevo se garantiza el acceso permanente de los partidos políticos a los medios electrónicos en un horario entre las seis a las veinticuatro horas, y en las horas de mayor audiencia se transmitirán preferentemente los mensajes de los partidos políticos.

Con estas disposiciones habrá que observar si los partidos respetan la norma y los concesionarios cumplen con la transmisión de los programas y mensajes partidistas en horarios de mayor audiencia, pues ese había sido una de los incumplimientos principales con la norma anterior.

Ahora bien, los partidos políticos destinaban cantidades significativas de recursos económicos para la contratación de espacios mediáticos en la radio y la televisión, por lo que la prohibición permanente de compra de publicidad política debe reflejarse en la reducción del financiamiento público de los partidos, tanto en actividades ordinarias como en actividades de “campaña”. Este tema será analizado más adelante.

De cualquier forma, la medida favorece a todos los partidos políticos pues el reparto del tiempo es igualitario. Se atiende la necesidad de estar en contacto con la ciudadanía sin tener que negociar con los concesionarios de los medios electrónicos. Además, como los mensajes deberán ser transmitidos en horarios de mayor audiencia se termina con la época donde eran difundidos en horarios de madrugada o ni siquiera transmitidos.

5.3.2 Prohibición constitucional a terceros

La Reforma Constitucional en Materia Electoral retomó un elemento relacionado con el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de difusión. En la base nueva III del artículo 41 de la Constitución se señala lo siguiente:

Ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.²³¹

Cabe mencionar que en la propuesta inicial de esta norma, en el *Dictamen de Iniciativa* de la Reforma Constitucional en Materia Electoral, generó polémica, principalmente en los espacios televisivos. La redacción incluía no solo el verbo “contratar” sino también “o difundir”, lo que originó que los empresarios de la radiodifusión —en sus espacios programáticos, así como en su diálogo con los senadores— calificaran a la Reforma como un atentado a *la libertad de expresión*, debido a que como venía redactado, no sólo les prohibía a ellos sino a todo ciudadano emitir opiniones que tuvieran fin de influir en los demás. Por ejemplo, Joaquín López Dóriga, conductor de *El Noticiero* expresó en su intervención el 12 de septiembre en la audiencia pública con los senadores de las Comisiones Unidas: “Voy hablar exclusivamente de mi oficio. Celebro que haya este diálogo, espero que no sea el primero y mi llamado es a esto, a que la libertad de expresión no sea víctima de modificaciones legales.” No obstante, antes de dicho encuentro, los senadores ya habían eliminado el precepto que causó controversia.

Ahora bien, con la modificación, realizada en el Dictamen de la Reforma Constitucional se eliminó la posibilidad de emitir un precepto que pudiera ir en contra de la libertad de expresión, pero también con ello se puso en duda la eliminación de una problemática que se había venido generando en el tema de la contratación de la publicidad electoral: el paqueteo informativo de medios. Con la exclusión del precepto “o difusión” se corre el riesgo que la práctica del paqueteo se realice ahora de forma ilegal, es decir, mediante la compra de espacios

²³¹ Artículo 48, fracción 13. *Cofipe*, México, IFE, 2005, p. 39.

informativos como entrevistas, notas, reportajes, menciones en programas de espectáculos, etcétera, los cuales no serán monitoreados por el IFE.

Al respecto, Javier Corral menciona que en el COFIPE se debía detallar en referencia al monitoreo de medios para vigilar la equidad de los medios en cuanto a su cobertura informativa de las campañas, tanto en los noticieros como en los demás espacios —como la barra de entretenimiento— y no sólo en la revisión cuantitativa sino también cualitativa de los mensajes. Relacionando dicha disposición con la reforma a la ley de medios, añadía que “es fundamental considerar la cobertura informativa de los medios, certificada por el IFE, durante los procesos y campañas electorales como uno de los criterios para la renovación de las concesiones.”²³² Lamentablemente la reforma electoral en cuanto a las disposiciones establecidas en el Código Federal electoral no avanzó en dicho sentido.

En cuanto al tema de prohibir la contratación a terceros —aunque no fue novedad— provocó críticas por parte de los radiodifusores pues mencionaron que dicha medida constituía una trasgresión al derecho de la libertad de expresión. Sergio Sarmiento, periodista de TV Azteca calificó a la Reforma como amordazadora “porque no permite a los ciudadanos y asociaciones a contratar espacios en los medios electrónicos para criticar a los políticos.”²³³ En ese mismo sentido se expresaron la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) el 07 de diciembre de 2007 y un grupo de intelectuales, el 20 de diciembre de 2007, mediante la interposición de amparos aduciendo que la reforma a la ley provocaba una violación del derecho a la libertad de expresión e información de los ciudadanos.

Al respecto, existen consideraciones que permiten razonar que la medida de prohibir a que terceros puedan contratar espacios en la radio y televisión, que

²³² AMEDI, *Propuesta de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información al grupo plural para la Reforma de las leyes de radio y televisión y telecomunicaciones del Senado de la República*. (en línea), México, 7 de noviembre de 2007, formato .doc, p. 24., (consultado el 09/11/2007), disponible en: <http://amedi.org.mx/spin.php?article820>

²³³ Sergio Sarmiento, “Jaque Mate. Una mala ley”, en *Reforma*, 17 de septiembre de 2007, p. 11.

pueda incidir en las preferencias electorales, no atenta contra la libertad de expresión, ya que:

a) La disposición no es novedosa. La medida ya estaba contemplada en la Ley y sólo pasó a la Constitución. En el artículo 48, fracción 13 del COFIPE se encontraba redactado así: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político por parte de terceros.”

b) El precepto se elevó a rango constitucional debido a los antecedentes mostrados en las elecciones anteriores como la de 2006, en la cual organismos externos intervinieron durante las campañas con *spots* que pretendían influir en las preferencias electorales.

c) La medida no prohíbe la libertad de expresión, sino la mercantilización de los espacios en los medios electrónicos para la difusión de mensajes electorales por parte de personas públicas o privadas. De acuerdo a Genaro Góngora Pimentel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la radio y televisión sirve a la función de garantizar la formación libre y plural de la opinión y por ello los medios constituyen un complemento y refuerzo para la libertad en el proceso de formación de la opinión, sin embargo la interpretación de ese derecho no debe ser interpretado “desde el punto de vista del derecho subjetivo a la libertad de expresión de los radiodifusores, ni desde el punto de vista de la protección al desarrollo de las actividades económicas lucrativas de las empresas televisivas.”²³⁴

d) Uno de los objetivos fundamentales de la Reforma fue la eliminación de la importancia del dinero en el desarrollo de las contiendas electorales. Si se permitía la contratación por parte de terceros, el grupo plutocrático seguiría teniendo la posibilidad de continuar adquiriendo publicidad electoral, por lo que el espíritu de las contiendas se distorsionaría.

²³⁴ Genaro Góngora Pimentel, *Op. Cit.*, p. 9-10.

e) Como menciona, Javier Corral, presidente de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI), si las televisoras están preocupadas por defender la libertad de expresión de los ciudadanos, pues que ofrezcan sus espacios de manera gratuita a todo tipo de organizaciones civiles y ciudadanos para que expresen su punto de vista u opinión sobre los partidos políticos o candidatos y con ello se fomente la pluralidad de opinión en los espacios de los medios electrónicos.

f) Con la reforma electoral, se contempla constitucionalmente el derecho de réplica, lo cual constituye un avance en cuanto a las garantías de las libertades de expresión e información.

Javier Tejado, abogado de Televisa, mencionó que la reforma produce “un acotamiento a la libertad de expresión pues los partidos quedan inmunes de cualquier crítica realizada en los medios producto de la contratación de *spots*.”²³⁵ Ante ello, hay que mencionar que tiene razón parcial. Es cierto que la medida constituye una restricción de la libertad de expresión, sin embargo, todo derecho fundamental tiene límites. En este caso si se permitía la mercantilización se atentaría contra el derecho de la igualdad de los ciudadanos, pues es obvio que las personas con recursos suficientes para adquirir espacios comerciales en los medios electrónicos serían los únicos que pudieran expresar sus opiniones. Con ello, en lugar de aminorar las diferencias sociales existentes en el país, se ampliarían, y en consecuencia se distorsionaría principios como la equidad, pluralidad y el derecho a ser informado que debe existir en un sistema que pretenda avanzar en su democracia.²³⁶

Además, aunado a que en los principales medios electrónicos de difusión, después de la aprobación de la reforma, se emprendió una campaña en contra de la clase política, los principales partidos y algunos preceptos de las modificaciones

²³⁵ Javier Tejado Dondé, “Lo inexplicado en la reforma electoral”, en *Reforma*, 18 de septiembre de 2007, sección Negocios, p. 11.

²³⁶ Para una mayor argumentación *Vid.* Declaración de inconstitucionalidad del artículo 17-G de la Ley Federal de Radio y Televisión ubicada en *SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad...*, 20 de agosto de 2007, formato pdf, pp.: 551-558.

constitucionales, la opinión pública reaccionó a favor de la reforma electoral. En una encuesta desarrollada por el Instituto de Mercadotecnia y Opinión (IMO) sobre la Reforma Constitucional en Materia Electoral, señala que de 81% a 87% de las personas encuestadas, estuvieron de acuerdo con las medidas principales de la reforma.²³⁷

5.3.3 Prohibición de la publicidad gubernamental durante las campañas

Los gobiernos han destinado recursos significativos para la adquisición de publicidad gubernamental, la cual utilizan para la difusión de obras realizadas, proyectos y programas, campañas de salud, autopromoción del gobernante o funcionario público, así como para ayudar a un partido o candidato.

Sin embargo, la difusión de la publicidad gubernamental durante las campañas electorales puede generar pérdida de equilibrio en la contienda. La difusión de obras en medio de contextos electorales es un elemento que va en contra de la igualdad de condiciones en la que se debe realizar la competencia.

El caso que ejemplifica la promoción gubernamental en medio de la contienda electoral fue realizada por el presidente Vicente Fox en 2006; mientras los candidatos de los diferentes partidos se encontraban realizando campaña, el entonces mandatario señalaba sobre el riesgo de “atender a promesas mesiánicas”, en insinuación al candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador y en otros promocionales mencionaba que “México va por buen camino”, en promoción del Partido Acción Nacional. Dichos mensajes desequilibraron la equidad que debía existir en la contienda.

Por tanto, aparte de erogar recursos económicos considerables para la difusión de los programas y acciones de gobierno, la publicidad gubernamental durante las campañas electorales representa una distorsión del equilibrio que debe existir en la competencia electoral. Así, con la reforma electoral efectuada,

²³⁷ Instituto de Mercadotecnia y Opinión Pública, *Encuesta Nacional en México sobre la Reforma Constitucional en Materia Electoral*, México, 27 de septiembre de 2007, (consultado el 30/11/2007), disponible en <http://www.imocorp.com.mx>

en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución se señala:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

La nueva disposición prohíbe todo tipo publicidad gubernamental en los poderes estatales, federales y municipales y en el Distrito Federal durante las campañas. Esto generará un ambiente de mayor equidad, transparencia y certidumbre para los partidos.

Anterior a la Reforma Constitucional, habían planteado iniciativas para legislar en la materia los diputados Uuc Kid Espada Ancona del PRD (junio, 2003), Daniel Ordóñez Hernández del PRD (noviembre, 2005), Alfonso Nava Díaz del PRI (marzo, 2006), los senadores Raymundo Cárdenas del PRD (junio, 2002), Dulce María Sauri Riancho del PRI (marzo, 2004), entre otros.

Además, para complementar la Reforma y ofrecer un mayor sustento a la prohibición de la difusión de la publicidad gubernamental durante las campañas con la reforma electoral se adicionaron dos párrafos al artículo 134 constitucional.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las disposiciones nuevas, además de prohibir la difusión de la publicidad gubernamental durante las campañas electorales, la regula en todos sus niveles y en cualquier modalidad de comunicación social; restringen de forma permanente

las características con las cuales se podrán difundir: “la propaganda (...) deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.” Con esto se avanza en la regulación de la comunicación social para los gobiernos, pues de manera indirecta, se prohíbe la práctica frecuente de gobernadores, presidentes municipales u otros funcionarios públicos, quienes aprovechando cualquier modalidad de publicidad gubernamental realizaban autopromoción utilizando recursos públicos.

Cabe señalar que la medida no resulta del todo novedosa pues de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación en materia de restricciones de las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, desde el año 2000 se han establecido restricciones para el uso de la publicidad gubernamental. Del año 2000 a 2002 se estableció: “En ningún caso podrán utilizarse recursos presupuestarios con fines de promoción de la imagen institucional de empresas o entidades.” En 2003 se mencionó: “No se transmitirán a través de tiempos fiscales las campañas que impliquen competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial.” En 2004: “En ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse recursos presupuestarios con fines de promoción de imagen personal de funcionarios o titulares de las dependencias o entidades.” En 2005: “No se podrán utilizar recursos presupuestarios con fines distintos a los de la estrategia y el programa anual de comunicación social.” En 2006 se adicionó “titular del Ejecutivo Federal” y en 2007 se estableció para que en los anuncios se mencionara: “Este programa es público y queda prohibido su uso con fines partidistas o de promoción personal.”²³⁸

Con la disposición establecida con la reforma electoral se elimina la posibilidad para que los funcionarios públicos (gobernadores, legisladores, secretarios de estado, presidentes municipales, entre otros) utilicen recursos

²³⁸ Ernesto Villanueva; “Claroscuros de la publicidad oficial”, en *Proceso*, México, no. 1627, 6 de enero de 2008, p. 68.

públicos para promoverse, no obstante, las autoridades electorales deberán estar atentas en el cumplimiento de esta reforma, principalmente en los ámbitos locales (gobernadores y presidentes municipales) en donde suele transgredirse la norma de manera constante.

5.3.4 Prohibición de las ofensas y calumnias

En las campañas electorales predomina el *spot* como formato de difusión de la información política de los partidos políticos y candidatos. En 10, 15, 20 o hasta 30 segundos los partidos difunden sus “propuestas”, sin embargo, en las últimas elecciones se evidenció la utilización frecuente de mensajes difamadores que más que dirigirse a la razón se dirigen a la emoción. Dichos mensajes estaban relacionados con las campañas negativas y/o sucias.

El concepto de campaña negativa o de contraste se refiere a aquella donde se enfoca en las características “negativas” de los oponentes, más que en los rasgos positivos del candidato propio. “Su objetivo más frecuente es “estereotipar” a los adversarios, es decir, crear una forma estática, permanente e invariable para describirlos, con base en la exageración de su carácter, cualidades mentales o características físicas.”²³⁹

Sin embargo, el riesgo de la implementación de las campañas de contraste sucede cuando en lugar de difundir información verídica del adversario, se emiten difamaciones, ofensas y calumnias. La campaña se vuelve sucia pues predominan mensajes dirigidos más a la emoción que a la razón de los ciudadanos y con ello se incumple el derecho social a ser informado.

Ahora bien, en la Ley electoral esta disposición ya se encontraba plasmada pues se prohibía la difusión de publicidad política que “realice alguna ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos o terceros.”²⁴⁰ A pesar de ello, en las campañas electorales de 2006 algunos partidos políticos

²³⁹ Instituto Nacional de Estudios Políticos. “Campaña negativa” (en línea), México, (consultado el 26/08/2007), disponible en: <http://www.inep.org/content/view/582/174/>

²⁴⁰ Artículo 186, fracción 3. *Cofipe*, México, IFE, 2005, p. 156.

difundieron mensajes donde la información denostaba al adversario y además no era verídica, y por tanto “desinformaba” a la ciudadanía.

Bajo las experiencias de incumplimiento a ley se decidió elevar dicho precepto a rango Constitucional. Por ello, ahora en el apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución se incluye: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.” En pocas palabras, para garantizar la difusión de la información electoral veraz hacia los ciudadanos, los partidos deberán abstenerse de difundir falacias.

Esta medida fue calificada como negativa por algunos comunicadores. Sergio Sarmiento menciona que con esta prohibición ahora los partidos tendrán que limitar sus *spots* a simple enumeraciones de promesas o autoelogios.²⁴¹ No obstante, de lo que se trata no es que entre los partidos se dejen de criticar sino se asegure que la información que emitan, sea veraz, pues de lo contrario estarán obrando en contra del derecho a ser informado que tiene todo ciudadano.

Habrá que esperar si para las autoridades electorales no resulta complejo determinar los promocionales que emitan mensajes que calumnien a las personas y/o denigren a las instituciones, puede debido a que dichos conceptos resultan muy subjetivos para su interpretación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá generar a partir de sus sentencias los antecedentes que vayan marcando los criterios objetivos para determinar ese tipo de promocionales. De cualquier forma, se deberá ordenar la suspensión inmediata de los mensajes de radio y televisión contrarios a la norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

5.3.5 Reducción de los tiempos de campaña

La reforma electoral prohibió a los partidos políticos la posibilidad de contratar publicidad electoral persiguiendo como uno de sus objetivos la reducción del costo

²⁴¹ Sergio Sarmiento, “Jaque Mate. La dictadura del spot”, en *Reforma*, 14 de septiembre de 2007, p. 10.

económico de las campañas electorales, por ello se disminuyó el financiamiento a los partidos por el concepto de actividades dirigidas a conseguir el voto.

Para la reducción del financiamiento se implementaron varias medidas, entre las cuales destaca la prohibición de la contratación permanente de la publicidad política en los medios electrónicos, sin embargo, otra fue la reducción de los tiempos de campaña. Con este precepto se limita la competencia a un tiempo menor y por ello a un costo menor. De hecho, en las disposiciones jurídicas anteriores, la duración de las campañas constituía un elemento para la determinación del monto del financiamiento público ordinario para los partidos políticos.

Así, con el nuevo marco jurídico se establece lo siguiente:

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Aunado a lo anterior, se reformaron los artículos 116 y 122 de la Constitución, estableciendo una duración máxima de 90 para las campañas electorales para gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras para la renovación de las asambleas legislativas federales, locales, ayuntamientos y delegados las campañas no podrán exceder 60 días.

Con esta medida la duración de las campañas presidenciales se reducen de forma significativa; transitan de una duración promedio de 165 días a 90 días, mientras que las de los integrantes del Congreso pasan de 72 a 60 días. Con ello no sólo se reduce el financiamiento sino la saturación prolongada de publicidad electoral. Se responde a una demanda constituida por temas como: "fastidio por

parte de la ciudadanía hacia las elecciones, excesivo costo de las campañas, y el agotamiento tanto físico como de las propuestas de los partidos y candidatos.”²⁴²

Por tanto, la reducción de la duración de las campañas constituye una medida favorable, ya que se ponen en condiciones semejantes a otros países con un sistema político electoral más avanzado como España y Francia.

En referencia al tema de la reducción de las campañas y del financiamiento público, Javier Tejado realiza una observación, la cual consiste en mencionar que si bien es cierto que el financiamiento público se reduce, también lo es que el gasto diario por día de campaña aumenta debido a la disminución de la duración de éstas.²⁴³ Ante dicho cuestionamiento habría que mencionar que Tejado Dondé tiene razón en su afirmación, sin embargo el problema del dinero no consistía en evidenciar que los partidos gastaran recursos considerables por día de campaña sino por las campañas en total, y además, maneja sus datos como si el 100% de los recursos de los partidos fueran destinados a las campañas electorales, sin tomar en cuenta que cierto porcentaje es erogado para solventar gastos ordinarios.

Una medida adicional que se implementó con la Reforma Constitucional en Materia Electoral, y que tiene gran trascendencia dentro del sistema electoral de México es el avance en la homologación del calendario electoral en los procesos locales, donde las elecciones de gobernadores, integrantes de los congresos locales y ayuntamientos deberán realizarse en el primer domingo del mes de julio con excepción de aquellas que se efectúen en los años en que se celebren los comicios federales. Con ello se terminan las elecciones que se realizaban en los estados en diferentes meses del año, y que provocaba que los partidos estuvieran en confrontación constante.

²⁴² José Rosas y Emilio Gamboa, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Cámara de Diputados, marzo de 2007, formato html, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb100000f7/?vgnnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

²⁴³ Vid. Javier Tejado Dondé, “Lo inexplicado en la reforma electoral”, en *Reforma*, 18 de septiembre de 2007, sección Negocios, p. 11.

Ahora bien, es necesario analizar si con la Reforma Electoral el financiamiento público para las campañas efectivamente se reduce. Se supone que al prohibir la contratación de la publicidad electoral, automáticamente los partidos dejarían de erogar aproximadamente 60% de sus recursos que antes gastaban en los medios electrónicos. Por ello, a continuación se describe el mecanismo nuevo de financiamiento público de los partidos, con el objetivo de saber si el costo económico de los procesos electorales disminuye.

5.4 MECANISMO NUEVO DE FINANCIAMIENTO

Uno de los objetivos de la Reforma Constitucional en Materia Electoral es la reducción del costo económico de los procesos electorales, específicamente en las campañas. Por ello, es necesario conocer si las modificaciones a las fracciones constitucionales tienen como consecuencia una disminución efectiva del dinero del erario destinado a los partidos.

Los partidos políticos durante las campañas electorales recientes (2000, 2003 y 2006) destinaron en promedio 55% de su gasto total en las campañas electorales para pagar espacios en la radio y televisión. Por tanto, al prohibir la contratación de publicidad electoral, por lógica se espera una reducción en el financiamiento de los partidos.

Ante esto, la reforma electoral en referencia a la forma del financiamiento de los partidos políticos, implica tres cambios fundamentales: la sustitución de la fórmula para determinar el monto total de financiamiento para la realización de las actividades ordinarias, la modificación del financiamiento público en las otras dos modalidades, así como la reducción del financiamiento privado permitido.

5.4.1 Para gastos ordinarios

La fórmula anterior para determinar el monto total anual del financiamiento público destinado para las actividades permanentes de los partidos implicaban los siguientes elementos: “costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y

diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámara del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales.”²⁴⁴ Para el cálculo se tomaban en cuenta 4 elementos, “las cuales en general dificultan la comprensión para los ciudadanos.”²⁴⁵ Las desventajas eran: a) para la determinación del costo mínimo de campaña de forma anual se tomaba en cuenta el índice de precios del consumidor que elabora el Banco de México la cual “no representaba un criterio adecuado por la situación diversa del país”; b) Se utilizaba el número de partidos, por lo cual si éstos aumentaban, el financiamiento también lo hacía; y c) La duración de las campañas incidía para la determinación del mismo, esto es, más días-más dinero.

Los elementos anteriores, aunados a las medidas descritas en este capítulo, influyeron para que con la Reforma Constitucional en Materia Electoral se cambiara la fórmula anterior por la siguiente:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La fórmula nueva posibilita, según sus impulsores, mayor transparencia en el conocimiento del monto total de financiamiento para los partidos políticos, así como la reducción del mismo. Es evidente que con el nuevo método existe mayor facilidad para realizar el cálculo, sin embargo, en la segunda afirmación es necesario realizar una comparación entre los financiamientos (véase tabla 7).

²⁴⁴ Art. 41, base II, inc. a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2005, p. 53.

²⁴⁵ Dictamen de Iniciativa de *Reforma Constitucional en Materia de Reforma Electoral*, México, Cámara de Senadores, 13 de septiembre, formato html, consultado el 18 de septiembre de 2007.

Tabla 7. Comparación de financiamiento 2007 entre la fórmula nueva y la fórmula anterior			
	(Fórmula anterior) (costo mínimo de campaña) (número total de representantes) (número de partidos)		(Fórmula nueva) (ciudadanos inscritos en el padrón electoral) (65% del salario mínimo DF)
Diputado	\$395,467.45 (500)(8)=\$1581,869,819.28	Padrón electoral (agosto/2007)	74,626,820
Senador	\$799,398.56 (128)(8)=\$818,584,504.04	Salario mínimo	\$50.57
Presidente	\$269,029,268.56	65%	\$32.87
Total	\$2,669,483,591.88	Total	\$2,453,020,886.81
Diferencia	\$216,462,705.07		

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Como se puede visualizar, si la reforma actual se aplicara en 2007 para obtener el monto total de financiamiento por actividades ordinarias de los partidos, se hubiera ahorrado 216 millones, 462 mil 705.07 pesos, es decir, 8% de financiamiento actual. Esto indica que el ahorro no fue muy significativo considerando que dicho financiamiento aumentará con la integración de ciudadanos nuevos así como el incremento del salario mínimo. El ahorro, según los promotores de la Reforma, se visualizará de forma evidente cuando el padrón electoral se establezca.

Ahora bien, habrá que analizar en las elecciones posteriores si dicha reducción es adecuada pues hay que tomar en cuenta que con la legislación actual, los partidos políticos no gastarán en la contratación de espacios en la radio y la televisión de forma permanente. Por ello, se puede considerar que con el establecimiento de la nueva fórmula la transparencia aumenta, sin embargo la disminución del financiamiento es "mínima".

5.4.2 Para gastos de campaña y actividades específicas

En la legislación anterior se señalaba que los partidos en los años electorales (cada 3) tenían derecho a financiamiento público por actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Estos recursos, también denominados "por gastos de campaña", consistían en una cantidad igual a la otorgada por concepto de actividades permanentes. No se distinguía si se elegía Presidente e integrantes del Congreso o sólo diputados.

Ahora bien, con las medidas de la reforma electoral —la prohibición de la contratación de la publicidad electoral y la disminución de la duración de las campañas— por lógica, el financiamiento público destinado a este rubro debía disminuir. Por ello, para reducir el costo económico de las campañas, con la Reforma ahora el inciso b de la base III del artículo 41 Constitucional menciona:

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Con la fórmula nueva de financiamiento público por “gastos de campaña” se produce una reducción significativa del dinero destinado a los partidos durante los años electorales. En las elecciones federales donde se elige a los integrantes del Congreso de la Unión y el Presidente 50% y en las elecciones intermedias 70%.

Realizando una comparación entre el dinero que los partidos destinaron en la campaña 2006 para pagar publicidad electoral contra lo que se ahorraría (en caso hipotético) con la reforma, es decir, descontando 50% de los recursos por conceptos de “gastos de campañas” se observa que los más favorecidos con las modificaciones Constitucionales son los partidos políticos pues la cantidad que dejarán de recibir es menor a la que erogaban por la contratación de publicidad electoral en radio y televisión (véase tabla 8).

Tabla 8. Comparación: Financiamiento por actividades electorales-cantidad destinada a medios electrónicos-la cantidad ahorrada y la diferencia en 2006				
Partido	\$ recibido por gastos de cam.	\$ destinado a medios electrónicos	Ahorro con la Reforma (50%)	Diferencia
PAN	555,866,537.74	620,247,157.77	\$277,933,268.87	342,313,888.90
CAM	804,073,224.16	642,073,695.22	\$402,036,612.08	240,037,083.14
CBT	628,882,943.61	575,793,364.41	\$314,441,471.81	261,351,892.61
PANAL	39,776,454.11	84,952,285.62	\$19,888,227.06	65,064,058.57
PASDC	39,776,454.11	44,742,067.47	\$19,888,227.06	24,853,840.42
Total	\$2,068,375,613.73	\$1,967,808,570.49	\$1,034,187,806.87	\$933,620,763.63

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE

Como se observa en la Tabla 8, en 2006 los partidos destinaron casi 2 mil millones de pesos a los medios electrónicos sin contar los *spots* que no reportaron

al IFE. En cantidades netas, destinaron 95% de sus recursos recibidos por “gastos de campaña” a la contratación de publicidad electoral. Ahora, con la reducción realizada de 50% se produciría un ahorro de mil millones de pesos aproximadamente. Esto hace suponer que la reducción que podía efectuarse, tomando en cuenta la prohibición de la contratación de espacios en la radio y la televisión así como la disminución de las campañas, pudo haber sido mayor.

Por otra parte, realizando la comparación entre el ahorro aproximado que se producirá en las elecciones intermedias reduciendo 70% de financiamiento público por concepto de gastos de campaña con el gasto que se realizaba en medios electrónicos, tomando como referencia las elecciones federales de 2003 (véase Tabla 9), se aprecia un ahorro más significativo. De hecho, la cantidad que los partidos destinaron a los medios electrónicos en 2003 es menor a la reducción del financiamiento establecido si en dicho momento ya existiera el nuevo Marco Jurídico. Con ello se puede inferir que en las elecciones de 2009 el financiamiento público para los partidos disminuirá casi 2 mil millones de pesos con lo que se producirá un ahorro sustancial para el erario.

Tabla 9. Comparación: financiamiento por actividades electorales-cantidad destinada a medios electrónicos- cantidad ahorrada con la Reforma-diferencia				
Partidos	\$ por "gastos de campaña (\$)	medios electrónicos	% ahorrada con la Reforma (70%)	Diferencia
PAN	641,132,019.91	106,155,688.03	\$448,792,413.94	-\$342,636,725.91
PRI	714,168,268.29	91,356,793.54	\$499,917,787.80	-\$408,560,994.26
PRD	282,852,142.03	97,432,239.02	\$197,996,499.42	-\$100,564,260.40
PT	142,868,588.82	66,031,630.17	\$100,008,012.17	-\$33,976,382.00
PVEM	182,540,739.69	121,588,260.15	\$127,778,517.78	-\$6,190,257.63
Convergencia	117,653,787.75	71,142,423.24	\$82,357,651.43	-\$11,215,228.19
PAS	101,662,010.78	5,463,638.83	\$71,163,407.55	-\$65,699,768.72
PMP	45,690,791.36	24,454,120.50	\$31,983,553.95	-\$7,529,433.45
PLM	45,690,791.36	10,987,727.73	\$31,983,553.95	-\$20,995,826.22
FPC	45,690,791.36	35,567,778.06	\$31,983,553.95	\$3,584,224.11
Coalición (PRI/PVEM)		37,958,534.06	\$0.00	\$37,958,534.06
Total	\$2,319,949,931.35	\$668,138,833.33	\$1,623,964,951.95	-\$955,826,118.62

Fuente: elaboración propia con datos del IFE

Se puede inferir que para la reducción de 70% del financiamiento público que se destina por concepto de “gastos de campañas” a los partidos políticos en las elecciones intermedias no sólo influyó el tema de la prohibición de la contratación de publicidad electoral, sino también la prohibición de la contratación

permanente de espacios en radio y televisión, la duración de las campañas, así como la consideración que en dichos comicios federales sólo se eligen diputados.

En pocas palabras, el ahorro de 1 mil 250 millones en los años en que se realizarán elecciones para elegir al Presidente y los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores), casi 1 mil 900 millones de pesos en los años que se celebrarán elecciones intermedias, así como más de 200 millones de pesos en los años que no se efectúen elecciones federales, representan una disminución considerable del financiamiento público hacia los partidos y por tanto un ahorro sustantivo. Además tomando en cuenta que el IFE ya no tendrá que destinar recursos para contratar espacios para promoción institucional así como de los partidos (10 mil promocionales en radio y 400 en televisión) el ahorro que se produce resulta más significativo.

Sin embargo, hay que estar atentos con el presupuesto que se le destine al IFE, debido a que dicho organismo tendrá mayores actividades como son el monitoreo constante para vigilar el cumplimiento de las normas electorales. En caso que los recursos hacia el Instituto aumenten de forma significativa, el ahorro logrado con la disminución de financiamiento público de los partidos tendrá un alcance muy reducido y el problema del costo económico de las actividades electorales persistirá.

En referencia al financiamiento por actividades específicas, con la reforma se simplificó la explicación sobre las cantidades monetarias dirigidas para dicho concepto. Ahora, el porcentaje es igual a “3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias”, dividiendo las cantidades de acuerdo a la fórmula 70:30; treinta por ciento repartido de forma igualitaria y el resto de acuerdo al número de diputados obtenidos en la elección federal anterior.

En el año 2006 se destinaron para los partidos políticos por conceptos de gastos ordinarios 2 mil 68 millones 375 mil 613 pesos, y para actividades específicas 34 millones 345 mil 680 pesos por lo que la segunda cantidad

representó 1.67% de la primera. Dicho porcentaje es menor al 3% ahora establecido, por lo que los partidos, de manera general, tendrán mayores recursos para promover la educación, capacitación política, investigaciones así como tareas editoriales.

5.4.3 Financiamiento privado

Para complementar la reducción de la presencia del dinero en las campañas, con la reforma electoral se disminuye la injerencia de dinero privado al financiamiento de los partidos.

Los partidos en general tienen dos formas de recolectar dinero privado: mediante las cuotas de sus militantes o mediante la aportación de simpatizantes.²⁴⁶ De éstas, antes de la reforma, lo restringido era la aportación de los simpatizantes, las cuales no podían rebasar 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias que recibían todos los partidos.

Para limitar el financiamiento privado, con la reforma ahora la Constitución menciona: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, el diez por ciento del tope establecido de la última campaña presidencial.”

Como se observa, lo que se limita es la misma fuente —los recursos provenientes de simpatizantes— dejando el mismo porcentaje, lo que cambia es la base sobre la cual se aplica dicho cálculo. Antes, el 10% era sobre el monto total de financiamiento público por actividades ordinarias de todos los partidos, ahora el porcentaje es con base en el tope establecido de la última campaña presidencial.

Para ejemplificar el caso se toma en cuenta la cantidad que recibieron todos los partidos políticos por concepto de gastos en actividades permanentes en

²⁴⁶ Según el artículo 49 del COFIPE (antes de la Reforma) existen otras formas como son las colectas, rifas y sorteos, aportación de candidatos (autofinanciamiento) y por rendimiento financieros

el año 2006 (\$2,068,375,613.73) y además, el tope de campaña presidencial del mismo año (\$651,428,000). El límite del financiamiento privado provenientes de simpatizantes con la fórmula anterior debió ser de 206 millones 83 mil pesos y con la fórmula actual 65 millones 142 mil pesos. Con ello se observa una reducción de casi 69%, lo cual podría aumentar con la reducción que se realizará al financiamiento público, principalmente en los años de elecciones federales.

Para las próximas elecciones se observará si con la reforma realizada se reduce de forma efectiva el financiamiento privado de los partidos, pues debido a que no se estableció una cantidad máxima total, existe la posibilidad que un porcentaje de dinero que ingresaba vía simpatizantes, ahora se traslade a militantes, pues en ese rubro los partidos siguen teniendo el control respecto a las cantidades mínimas y máximas que pueden coleccionar mediante cuotas ordinarias y extraordinarias.²⁴⁷

Sintetizando lo que se ha mencionado en este capítulo, se comparte de forma parcial la afirmación del Dictamen de Iniciativa de la Reforma Constitucional en Materia Electoral al considerar que el punto central de la Reforma es el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y los medios electrónicos de difusión, lo cual influye de manera directa en la sociedad.

La prohibición permanente de la contratación de la publicidad política responde a temas importantes como el costo económico y político descritos en esta investigación. Con las nuevas disposiciones se disminuye la injerencia del dinero en las campañas electorales —principalmente el destinado a la radio y televisión— así como el poder de los concesionarios principales sobre la clase política. Sin embargo, hay que señalar que la principal carencia de la reforma electoral fue el avance escaso en materia de la disminución del costo social. Con las disposiciones nuevas se continuará con la comunicación política basada de

²⁴⁷ Vid. artículo 49, fracción 11, inciso a), *Cofipe*. México, IFE, 2005, p. 44.

forma preponderantemente en el *spot* y con el ello el cumplimiento con el derecho a la información por parte de los partidos políticos seguirá estando en entredicho.

Con relación al acceso a los medios electrónicos de difusión y al financiamiento de los partidos —temas directamente relacionados a la prohibición de la contratación de la publicidad electoral— la reforma efectuó medidas relevantes, entre ellas: la disposición de los tiempos del Estado para la utilización en las campañas; la prohibición a que terceros puedan contratar publicidad electoral y con ello influir en las preferencias electorales; la eliminación de la difusión de publicidad gubernamental durante las campañas; la elevación a rango constitucional de la prohibición a las calumnias y ofensas de los participantes en las contiendas; el acortamiento de la duración de las campañas; la reducción del financiamiento público para los partidos, así como la disminución de la injerencia de dinero privado en las contiendas electorales.

Ante dichas modificaciones hay que mencionar que la reforma no es expropiatoria ni confiscatoria, puesto que no aumenta ningún tiempo hacia los medios electrónicos de los ya establecidos en los tiempos del Estado (oficiales y fiscales). Lo que hace es cambiarles las modalidades de uso durante las campañas y precampañas y además, regula para que sean usados en horarios proporcionales, de 6 de la mañana a 12 de la noche, y no en horarios de escasa audiencia como se acostumbraba.

Las nuevas disposiciones tampoco atentan contra la libertad de expresión. Los comunicadores y conductores de los programas de la radio y la televisión podrán seguir expresando sus opiniones, lo que no es permitido es que personas ajenas a los partidos contraten en la radio y televisión espacios para expresar sus preferencias. Esto porque: primero, va en contra de la equidad de la contienda; segundo, el objetivo es desaparecer la influencia de dinero; y tercero, en caso de permitirse, sólo los individuos de mayores recursos podrán acceder a dichos espacios.

Asimismo, con la elevación a rango constitucional de la prohibición a las ofensas y calumnias tampoco quiere decir que con ello las campañas serán aburridas. Al contrario, con dicha disposición se obliga a los partidos a emitir información veraz hacia la ciudadanía, el cual es el elemento esencial en un sistema democrático. La difusión de información contextualizada, completa y oportuna favorece el cumplimiento del derecho a la información.

Para finalizar, hay que señalar que la reforma electoral quedará incompleta en su pretensión de avanzar hacia un nuevo modelo de comunicación política si en el Congreso no se legisla sobre el sistema de medios, y con ello se garantice un avance en la democratización de los medios electrónicos de difusión. La reforma electoral, como se mencionó al principio de esta investigación, constituye una medida liberadora para que los legisladores avancen hacia el segundo paso. La prohibición de la contratación de la publicidad electoral constituyó sólo el primero, falta el complemento.

CONCLUSIONES

La reforma electoral, compuesta por modificaciones constitucionales y legales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008 de forma respectiva, representa el avance más importante en la regulación del modelo de comunicación entre los partidos políticos y los medios electrónicos de difusión desde la reforma de 1977, cuando se inició la prerrogativa de acceso gratuito a un determinado tiempo de los partidos a la radio y la televisión.

La reforma constitucional legisló sobre varios temas, se regularon aspectos relevantes tales, como el financiamiento de los partidos, las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) para el proceso de fiscalización de los recursos de los partidos, la renovación escalonada de los consejeros electorales, el establecimiento de una contraloría general del IFE, el derecho de réplica, la regulación de las precampañas, la reducción de la duración de las campañas, se avanzó en la homologación del calendario electoral para los procesos locales, la publicidad gubernamental en todos sus niveles y en cualquier forma de comunicación social, entre otros temas.

Sin embargo, el tema fundamental de la reforma electoral fue la decisión de prohibir la contratación de la publicidad electoral a los partidos políticos y a terceros en la radio y televisión. En un proceso legislativo cuidadoso, donde la mayoría de los partidos políticos —a pesar de la presión y resistencia de los concesionarios de la industria de la radiodifusión y los principales grupos empresariales— lograron establecer una reforma que elimina diversas prácticas con repercusiones negativas evidenciadas en los años recientes que afectaban al Estado de forma económica, política y social.

Debido a la carencia de reglas específicas, como las establecidas con la presente reforma electoral, el acceso pagado a los medios electrónicos de difusión, a través de la contratación de publicidad electoral, había generado que el mayor porcentaje de los recursos provenientes por financiamiento público de los

partidos se destinara a los bolsillos de los empresarios de la radio y la televisión, es decir, una simple correa de transmisión de dinero público a manos privadas; lo cual a su vez fue generando una relación de dependencia que distorsionó un genuino proceso de comunicación política, el que debiera producirse entre ciudadanos, partidos y medios, sin necesidad del pago o la contraprestación.

Debido a las diversas reformas electorales, desde 1977 se comenzó el financiamiento público para los partidos políticos, y en los años posteriores se generó un modelo que originó un predominio del dinero público sobre el privado con el objetivo de evitar la intromisión de organismos externos a los partidos que pudieran capturarlos, y con ello pervertir el sentido de las contiendas electorales.

En cuanto al acceso de los partidos a la radio y la televisión la norma se legisló desde 1973, no obstante, fue en la reforma política de 1977 cuando se establecieron reglas para que tuvieran acceso a un determinado tiempo de forma gratuita, para la promoción de sus plataformas, propuestas e ideologías. En dicha reforma se legisló para que, además de tener tiempos durante los periodos de campañas electorales, se disfrutara de forma permanente.

En las reformas electorales posteriores se regularon criterios que los partidos debían cumplir para acceder a dicha prerrogativa: se obligó a los medios electrónicos a entregar un catálogo de tarifas y horarios disponibles al IFE, se restringió la contratación exclusiva de publicidad electoral para los partidos, se amplió el acceso a la radio y la televisión mediante la compra de promocionales por parte del Instituto Electoral, entre otras medidas relevantes.

No obstante, a pesar de las diversas reformas que tuvieron como objetivo establecer reglas para la regulación de los procesos electorales, el tema del acceso pagado de los partidos a los medios electrónicos de difusión mediante la contratación de publicidad electoral permaneció sin cambios mayores, por lo que en los procesos electorales realizados después de la reforma de 1996 se evidenciaron prácticas negativas —agrupadas en esta investigación en costo económico, político y social— que hacían necesaria una regulación más efectiva.

El costo económico se traduce en miles de millones de pesos que durante las campañas electorales los partidos políticos destinaban hacia los empresarios de la radiodifusión. Más de 50% de los recursos que recibían por financiamiento público lo erogaban para la adquisición de tiempo aire en los medios electrónicos, principalmente en la televisión.

El sistema electoral en México resultaba demasiado caro debido a las cantidades significativas de dinero que se gastaban para la realización de las actividades electorales, sin embargo, el tema de fondo era lo oneroso que resultaba el acceso a la radio y la televisión. Los partidos políticos fueron destinando mayores recursos para la contratación de espacios en dichos medios, en una apuesta casi única por tener más oportunidades de triunfo en las elecciones, aun cuando eso no resultaba necesariamente cierto, pues una mayor inversión en medios no garantizaba la obtención de más votos.

En las elecciones de 2000 fueron 1 mil 200 millones de pesos, en la elección de 2003 700 millones y en 2006 casi 2 mil millones que por concepto de contratación de publicidad electoral se destinaron a la industria de la radiodifusión, en la cual se debe aclarar que los principales beneficiarios por dicho dinero eran escasos radiodifusores, en la televisión dos concesionarios y en la radio trece grupos radiofónicos. Las cantidades y porcentajes confirmaron el destino cada vez mayor de recursos económicos a la televisión y a la radio, y en contraste, un menor porcentaje para la realización de las formas tradicionales de contacto personal de los candidatos y grupos, sectores y organizaciones sociales, y a la publicidad en medios impresos.

Algo más grave al costo económico, era la distorsión en la relación entre la clase política y los concesionarios de la radio y la televisión mediante el costo político. En un contexto donde el que no aparece en los medios no existe —o el que no tiene relación favorable con los empresarios no tiene futuro político— se había cedido ante los intereses particulares de los radiodifusores. La clase política —por virtud de las prácticas negociadoras realizadas bajo un contexto electoral— perdía dignidad, independencia y autonomía, lo cual como representantes

populares constituía una situación crítica, pues con ello, se socavaba el poder rector y regulador del Estado sobre los medios electrónicos.

Durante los periodos electorales, los partidos acudían ante los radiodifusores para contratar tiempo aire para promocionarse. En dicho proceso debían aceptar condiciones de los concesionarios, como por ejemplo el establecimiento de la tarifa política; tenían que pagar *spots* a precios mayores a los de la publicidad comercial. En todo caso, eran sujetos de tarifas diferenciadas: preferenciales o discriminatorias. Es decir, podían ser receptores de precios mucho menores en comparación con los demás partidos, o al contrario, debían pagar precios altísimos por la publicidad contratada.

Sin embargo, los partidos políticos y sus candidatos no se limitaban a la aceptación de la tarifa política, diferenciada o el paquete informativo de medios, los cuales por sí mismos constituían prácticas obstaculizadoras de los principios de equidad y transparencia que deben presentarse en toda contienda electoral. El costo político trascendía en las funciones de los mismos representantes populares, quienes durante los contextos electorales no podían realizar acción que afectara los intereses de los concesionarios, de lo contrario, temían que sus aspiraciones políticas se vieran fracasadas. Los concesionarios, aprovechándose de la importancia de la radio y televisión imponían condiciones que favorecieran sus intereses económicos y políticos, sin importar que se sobrepusieran ante el interés público.

El ejemplo más representativo de lo anterior fue constituido por la aprobación del Congreso de la Unión y el poder Ejecutivo del Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, mejor conocida como *Ley Televisa*, efectuada en un contexto electoral, del 1º de diciembre de 2005 al 11 de abril de 2006. Con dicha acción se demostró la subordinación de la clase política ante los intereses particulares de los empresarios de la radiodifusión, y se manifestó la necesidad de una regulación indispensable del Estado frente a los medios electrónicos para mantener su poder rector y regulador sobre dichos medios.

Además, la práctica de la contratación de la publicidad electoral, no sólo afectaba la autonomía de la clase política y encarecía las actividades electorales, también ocasionaba un costo social, mediante la repercusión en el elemento más importante de todo sistema político que pretenda avanzar hacia la democracia: el derecho a la información de la ciudadanía.

Los ciudadanos son afectados con el modelo de comunicación política basada de forma preponderante en el *spot*, lo cual incide en el incumplimiento del derecho social a ser informado. Ante un predominio en el uso de formatos comerciales como el *spot*, no se cumple con la difusión de las propuestas, programas, e ideologías de los partidos políticos, y en contraparte, al propagarse mensajes con duración breve y repetición continua se genera un modelo electoral donde lo predominante son lemas, imágenes, estereotipos, metáforas y *jingles* y prevalece la difusión de mensajes dirigidos a la emoción, más que a la razón. En pocas palabras, a los ciudadanos no se les garantiza la emisión de información contextualizada, veraz y oportuna para que puedan tomar decisiones razonadas.

Con base en dicho contexto, y aunado a situaciones concretas como las experiencias negativas diversas evidenciadas con mayor énfasis en la campaña electoral 2006 —así como la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la acción de inconstitucionalidad promovida contra las leyes aprobadas mediante el Decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones— se aprobó en el Congreso de la Unión la Reforma Constitucional en Materia Electoral, la cual tuvo como eje principal la prohibición de la contratación de la publicidad electoral, y por consecuencia, el establecimiento de un marco nuevo de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión. Esto resulta de gran relevancia pues con ello se responde a temas como la disminución del financiamiento público para los partidos, así como el inicio de una mayor independencia de la clase política frente a los empresarios de la radiodifusión.

En sustitución del marco jurídico anterior, con la reforma electoral, los partidos ya no tendrán que pagar para acceder a los medios electrónicos de

difusión y su acceso, para la promoción exclusiva con fines electorales, será únicamente mediante el uso de los tiempos del Estado, los cuales serán administrados por el Instituto Federal Electoral.

Así, en los procesos electorales federales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, pertenecientes a los tiempos del Estado, los cuales, durante las precampañas los partidos tendrán derecho a 18 minutos diarios (37.5%) y en las campañas 41 minutos (85%). Los tiempos restantes serán utilizados para los fines propios del Instituto y de las otras autoridades electorales, tal es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y las autoridades electorales de las entidades federativas con proceso electoral concurrente de la federal. El horario en que se transmitirán los mensajes partidistas está comprendido entre las 6 a las 24 horas, con lo cual se termina con la difusión en aquellas de audiencia escasa, como los de madrugada.

La distribución de los tiempos se realizará de acuerdo a la fórmula utilizada en el otorgamiento del financiamiento público: 30% repartido de forma igualitaria entre todos, y 70% de acuerdo al porcentaje de votos conseguidos en la elección inmediata anterior para diputados federales. Para la elaboración de las pautas que determinen el tiempo que corresponda a cada partido se tomará en cuenta los mensajes totales, los cuales tendrán una duración de treinta segundos, uno o dos minutos, sin fracciones. Por su parte, los partidos deberán informar al IFE los mecanismos de asignación de esos tiempos, a efecto de que no se les convierta en un problema con sus precandidatos y candidatos, pues en algunos casos les tocará aparecer un día a unos y otro día a otros.

Otras medidas efectuadas en la reforma electoral —que acompañaron la prohibición de la contratación de la publicidad electoral de forma permanente y el uso exclusivo de los tiempos del Estado— ayudan a brindar mayor certidumbre a las contiendas por lo que constituyen un avance para sistema político electoral. Entre ellas se encuentran:

a) Reglas para la asignación de tiempos para los partidos fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales. En estas fechas el IFE debe administrar 12% de los tiempos del Estado; utilizará la mitad para fines propios y de otras autoridades electorales; el resto deberá distribuirlo entre los partidos de forma igualitaria. Los mensajes partidistas deberán ser transmitidos en un horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas, de preferencia en aquellas de mayor audiencia.

b) La prohibición a que terceros puedan contratar publicidad electoral dirigida a incidir en las preferencias electorales. Esto evita que personas físicas o morales, aprovechando su poder económico, puedan influir en las campañas mediante la adquisición de promocionales para orientar la opinión de los ciudadanos.

c) La prohibición para que los partidos difundan en sus campañas mensajes que denigren a las instituciones y partidos o calumnien a las personas. Con ello se pretende elevar el nivel de la contienda, evitando que predominen las descalificaciones y mensajes dirigidos más a la emoción que a la razón, que en lugar de garantizar el derecho social a ser informado, ponen en duda su cumplimiento.

d) La prohibición de la difusión de la publicidad gubernamental durante las campañas. Con esto se busca avanzar hacia contiendas más equitativas en donde ningún gobierno pueda incidir en las preferencias electorales mediante la difusión de sus logros en un contexto de competencia. Los únicos mensajes que podrán difundirse serán aquellos referentes a temas como la educación, salud, situaciones de emergencia o protección civil.

e) La definición de las características de las diversas modalidades de la publicidad gubernamental en todos sus niveles. Con la reforma electoral, los mensajes de comunicación social de las instituciones gubernamentales deberán tener carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social. Con ello se evita que cualquier funcionario se promueva haciendo uso de recursos públicos.

f) La reducción de la duración de las campañas. Se intenta reducir el cansancio que podían generar las campañas tan duraderas efectuadas en México debido a la saturación de los mensajes partidistas en todos los medios.

g) La reducción del financiamiento público de los partidos políticos. Debido a las medidas efectuadas como la prohibición de la contratación de la publicidad electoral se efectuó una disminución del financiamiento público en el concepto de actividades ordinarias permanentes mediante el establecimiento de una fórmula nueva; en el concepto de actividades tendientes a la obtención del voto mediante la reducción de 50% en las elecciones presidenciales y 70% en las intermedias; y en el concepto de actividades específicas mediante la determinación de un porcentaje específico (3% anual del total otorgado por el concepto por actividades ordinarias). El rubro en el que se logró una disminución más significativa de financiamiento fue el destinado a las actividades tendientes a la obtención de voto.

h) Otras medidas como la reducción de la injerencia del dinero privado en las finanzas de los partidos, el avance en la homologación del calendario electoral en los estados y la inclusión constitucional del derecho de réplica constituyen un avance en el sistema político electoral.

Con lo señalado se pone de relieve que la reforma representa un avance muy positivo, que tendrá grandes alcances principalmente en el tema de la regulación del sistema de partidos y su acceso a la radio y televisión, no obstante existen algunos elementos que pueden generar controversias y que su estudio seguirá siendo indispensable para la academia y el trabajo legislativo en México. Entre los puntos críticos se encuentran:

1) La continuación de la comunicación política basada preponderantemente en el *spot*. Indudablemente es la mayor crítica, pues a pesar que los partidos tendrán que producir mensajes con duración de 30 segundos, 1 o 2 minutos y deberán abstenerse de emitir en ellos información que calumnien a las personas y denigren a las instituciones, el predominio del *spot* continuará. La no inclusión obligatoria de otros formatos como las entrevistas con periodistas, mesas de debate y paneles

de discusión con la presencia de los candidatos a algún cargo popular no favorece el avance en la garantía del derecho social a ser informado.

2) La posibilidad del paquete informativo de medios. El monitoreo que realizará el IFE será únicamente sobre los espacios noticiosos y además se efectuará sólo mediante criterios cuantitativos. Con ello existe el riesgo que los partidos y los medios continúen con la negociación del paquete de medios, lo cual incluye menciones e invitación a los programas de entretenimiento, entrevistas y reportajes pagados, cobertura cualitativa de la información, etcétera. Ello genera un obstáculo en la equidad y transparencia que debe existir en toda contienda electoral.

3) La posible continuación de la contratación de publicidad electoral. Debido a la posibilidad para que el IFE, en caso de no ser suficientes los tiempos del Estado para los requerimientos determine lo conducente, hace suponer que el Instituto puede solicitar al poder Ejecutivo el tiempo adicional que necesite y con ello deja abierta la posibilidad, aunque mínima, de la contratación de espacios, lo cual como ya fue descrito en la investigación, ocasiona prácticas negativas como el establecimiento de la tarifa política.

4) La gran diferencia de tiempos que provoca el criterio de distribución. Debido a la fórmula, 30% de forma igualitaria y 70% de forma equitativa, seguramente los partidos “pequeños” seguirán insatisfechos con el tiempo mediático que se les otorgue para la realización de sus precampañas y campañas electorales.

5) Una posibilidad de reducción mayor del financiamiento público. Debido a las medidas efectuadas como la prohibición de la contratación de la publicidad electoral y la reducción de las campañas se podía efectuar una mayor reducción al financiamiento público de los partidos. Además, en caso que al IFE se le aumente el presupuesto de forma significativa, el problema del costo económico de las actividades electorales continuará.

6) La dificultad para la interpretación de algunos conceptos por parte de las autoridades electorales. Haber introducido algunos términos tan subjetivos como “denigrar a las instituciones” constituirá tarea compleja para el IFE o el TEPJF para determinar cuando con una expresión política se menoscaba a las instituciones. Lo anterior origina que el TEPJF tenga que generar, a partir de sus sentencias, los antecedentes que vayan marcando los criterios objetivos para determinar ese tipo de propaganda.

Con base en los avances y observaciones señalados no cabe duda que la reforma electoral constituye un avance muy importante hacia el objetivo de lograr un nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, sin embargo dicho propósito podrá ser efectivo hasta cuando se concluyan la realización de las reformas a las leyes secundarias, esencialmente la legislación de un nuevo marco normativo de medios.

La reforma electoral constituyó una medida con significado de liberación de la clase política para efectuar el segundo paso que complete el objetivo, es decir, la legislación de una ley de medios para avanzar en la democratización de la radio y la televisión. Esto debido a que lo que más necesita el modelo de comunicación electrónica es ampliar la oferta, ante la gran concentración mediática existente en México; de persistir esta concentración, los concesionarios seguirán teniendo un peso relevante en determinar quiénes viven o mueren en la política electoral, con su facultad para definir los contenidos noticiosos. Es importante que los legisladores no claudiquen en la realización del complemento ideal de la reforma electoral, de lo contrario, los propósitos de ésta quedarán truncos.

Con la reforma electoral el objetivo de lograr un nuevo modelo de comunicación política apenas comienza. La aplicación del marco normativo, la cual tendrá como su próxima y mayor prueba las elecciones federales en 2009, tendrá seguramente dificultades como por ejemplo la administración que debe realizar el IFE de los tiempos del Estado en cada estación de radio y canal de televisión, así como el monitoreo del cumplimiento de las normas y las sanciones a los infractores de las mismas.

Por tanto, la reforma electoral constituye una acción reivindicatoria de la soberanía del Estado frente al poder de los empresarios de los medios electrónicos, y un mensaje para que reflexionen sobre el papel que deben desempeñar como concesionarios de un bien de dominio público. Deben considerar que tanto la radio y la televisión no sólo son instrumentos para realizar negocios sino también herramientas que posibilitan la difusión de la cultura, educación, preservación de la naturaleza, valores democráticos, ideas, propuestas, experiencias, conocimientos y por consecuencia, información que permita transitar a la sociedad de súbditos a ciudadanos.

Así también, la reforma constituye una lección para la clase política sobre la importancia de colocar sobre los intereses estrictos de los partidos, el interés de la Nación; de las posibilidades que tienen de incidir en reformas estructurales cuando se concita el acuerdo ampliamente mayoritario, y también de la forma en que los ciudadanos desean que asuman la representación popular, pues esta reforma lejos de la estridencia y la resistencia que ha generado entre los principales medios electrónicos de difusión, ha merecido un apoyo popular nada despreciable, pese a la campaña de confusión y engaño que se produjo tras su aprobación. Los partidos deben considerar que su credibilidad depende de su cercanía con la gente. El Ejecutivo debe reflexionar que su labor consiste en representar a la sociedad en general y por ello debe realizar acciones que promuevan y fortalezcan el sistema democrático. Los integrantes del congreso deben considerar que su labor es legislar para promover la defensa de las garantías individuales, políticas y sociales de la sociedad. En pocas palabras, deben tener en cuenta que la defensa del bien público debe estar sobre cualquier interés particular.

Además, la reforma incita a la ciudadanía a participar de forma activa, a no permitir que la pasividad e indiferencia minimicen la acción de opinar, dialogar, disentir, argumentar, criticar, proponer, establecer, y emprender acciones que generen una mayor incidencia de la sociedad en el establecimiento de políticas programáticas, no sólo de comunicación, sino también de otros temas fundamentales para el desarrollo del país.

Deseo mencionar que en lo personal la elaboración de esta Tesis contribuyó a que comprendiera de mejor forma el tema referente a la comunicación política establecida entre los partidos políticos, los medios electrónicos y la sociedad principalmente durante las campañas electorales. Me permitió reforzar mi conciencia crítica y social, en especial en los temas relacionados con la comunicación. Me ayudó a incrementar mi sensibilidad con el valor que posee la información, la cual considero pilar básico para el desarrollo del país, no sólo de forma económica sino político, cultural, educativo y social. Pienso que la situación será mejor mientras la sociedad se encuentre más y mejor informada, y para lograrlo se necesita que los profesionales de la comunicación nos comprometamos a trabajar en dicho objetivo. Es importante que no sólo veamos por nuestro interés particular sino por el del país.

Debo indicar que la idea original de esta Tesis era realizar una propuesta para prohibir la contratación de la publicidad electoral en los medios electrónicos, sin embargo, ante la acción del Congreso de aprobar las reformas de manera ágil y expedita —método que ayudó a lograr el consenso de los tres principales partidos pues no tuvieron tiempo los concesionarios para realizar las presiones a cada uno de esos actores— no hubo opción más recomendable que adecuar la presente investigación cambiando los escenarios. La reforma ya no debería realizarse sino ya estaba efectuada. Por ello la presente cambió en su objetivo; de buscar ser una propuesta de convirtió en un análisis histórico-descriptivo.

Para finalizar, quiero resaltar los tiempos significativos que como profesionales de la comunicación estamos viviendo en un periodo de tiempo reducido, desde la aprobación del Decreto que reformó varias disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, el establecimiento de la acción de Inconstitucionalidad, la resolución de la Suprema Corte respecto a dicho tema, la realización de la reforma electoral y ahora con las puertas abiertas a una posible nueva ley de medios. El camino que inicia una serie de cambios que permitan establecer un modelo nuevo comunicación entre el Estado y la sociedad apenas comienza, el resto está por venir y el futuro resulta

incierto. Ante ello, espero continuar con la labor de investigación mediante la realización de un trabajo próximo relacionado con este tema.

ANEXOS

ANEXO I

ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con

elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por

representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la

protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ANEXO II

ARTÍCULO 41 DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo

diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser

cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la

República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas,

culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ANEXO III

CONSIDERACIONES DE LA BASE TERCERA DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL (DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES 12 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

La Iniciativa bajo dictamen propone adicionar una nueva Base III al artículo 41 constitucional para establecer que en la ley secundaria se reglamenten los derechos de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

Al respecto, las Comisiones Unidas plantean las siguientes consideraciones:

En primer lugar creemos necesario otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introduzcan en la ley respecto a esta crucial materia. Es por ello que se adopta la decisión de plasmar esos fundamentos en la nueva Base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

En segundo lugar, pasan a razonar las motivaciones que llevan, a las cuatro Comisiones Dictaminadoras, unidas conforme al turno dictado por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso, a proponer al Congreso de la Unión, y por su conducto al Constituyente Permanente, un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, bajo las siguientes consideraciones:

1. Hace varios años que las sociedades y naciones de todo el orbe están inmersas en la revolución provocada por el desarrollo científico y tecnológico que hace posible la comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos, entre los cuales el *internet* constituye un cambio de dimensión histórica;
2. Las sociedades y naciones del Siglo XXI han quedado enmarcadas en el proceso de globalización de los flujos de información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los Estados; esa nueva realidad, que apenas empezamos a conocer, abre retos inéditos para la preservación de la democracia y la soberanía de los pueblos de cada Nación. No es exagerado afirmar que los sistemas político-constitucionales que cada Estado se ha dado en uso de su derecho a la autodeterminación, en los marcos del Derecho Internacional, viven un enorme desafío;
3. En todas las naciones con sistema democrático se registra, hace por lo menos tres lustros, la tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos - primero las plazas públicas, luego los medios impresos- hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión;
4. La nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, conciente o no, de patrones de propaganda política y electoral

que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores;

5. Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un *poder fáctico* contrario al orden democrático constitucional;
6. En México, gracias a la reforma electoral de 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, el instrumento para propiciar ese cambio fue el nuevo modelo de financiamiento público a los partidos y sus campañas, cuyo punto de partida es la disposición constitucional que determina la obligada preminencia del financiamiento público por sobre el privado;
7. Sin embargo, desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia;
8. A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;
9. Tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal;
10. Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de

comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

ACEVES Bravo, Félix Andrés. *Diccionario electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.

BARRAGÁN B., José, *et. Al. Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1999.

BARRANCO Sainz, Francisco Javier. *Marketing político*, Madrid, Pirámide, 2003.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 2000.

BELTRONES, Manlio Fabio. *Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Electoral*, México, CENCA, 30 de agosto de 2007.

BENSASSINI, Claudia, *et. Al. Comunicación, Globalización y política*. México, UAEM, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Política y Administración Pública, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2005.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, 12° edición, 1983.

BOOT Wayne, C; Gregory G Colomb y J. Williams. *Cómo convertirse en un hábil investigador*, Barcelona, Gedisa, 2004.

Cámara de Diputados. *Medios de comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, 2000.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

----- . *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

CARRILLO, Manuel (Coord.). *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003.

CASTELLS, Manuel. *La sociedad de la información*, Barcelona, Paidós, 2003.

COLLÓN, Michel. *Ojo con los media*, Bélgica, Epo, 2002.

CONCHA Cantú, Hugo y Mario Melgar Adalio. *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, México, UNAM, 2004.

CORDOVA, Arnaldo, et. Al. *Ciencia política, democracia y elecciones*, México, UNAM-FCPyS, 2003.

DURANDIN Guy. *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona, Paidós, 2ª reimpresión, 1995.

FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. *Los medios de difusión masiva en México*, México, D.F., Juan Pablos, 1982.

FERRER, Eulalio. *De la lucha de clases a la lucha de frases*, México, Taurus, 1995.

FIX Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2005.

GALINDO Arranz, Fermín. *Fundamentos de comunicación política*, España, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 1998.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, México, Era, 1976.

GUERRA Díaz, María del Rosario. *Días de alumbramiento: el parto de México en la democracia*, México, Eón, 1998.

GUTIÉRREZ López, Roberto. *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, México. UAM-Azcapotzalco, 2005.

HUBER, Rodolf y Ernesto Villanueva (coord.). *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?*, México, UNAM, IJ-fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

LERMA Kirchner, Alejandro. *Mercadotecnia y organización de campaña*, México, Gasca Sicco, 2005.

LUKE, Teodoro. *Marketing político*, España, Ariel Comunicación, 1996.

MAC BRIDE, Sean. *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México, FCE, 1993.

MARTÍN, Salgado Lourdes. *Marketing político*, Barcelona, Paidos, 2002.

MCLUHAN, Marshall. *La aldea global*, Barcelona, Paidos, 1995.

MENDÉ Fernández, María Belén. *Campañas electorales. La modernización en Latinoamérica*, México, Trillas, 2003.

MEYER, Lorenzo. *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, México, Océano, 2005.

MOUCHÓN, Jean. *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Barcelona, Gedisa, 1999.

OCHOA, Oscar. *Comunicación política y opinión pública*, México, McGraw-Hill, 2006.

OROZCO Gómez, Javier. *El marco jurídico de los medios electrónicos*, México, Porrúa, 2001.

ORTIZ Mena, Antonio. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, COLMEX, 1998.

POPPER, Karl. *La televisión es mala maestra*, México, FCE, 1998.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1985.

RODRÍGUEZ Esteban, David. *Los dueños del Congreso. El poder legislativo, secuestrado por familiares y clanes de dinero*, México, Grijalbo, 2004.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*, Madrid, Patria, 1988.

SÁNCHEZ Armas, Miguel Ángel. *El enjambre y las abejas. Reflexiones sobre comunicación y democracia*, México, Fundación Manuel Buendía- Universidad Veracruzana, 2003.

SIRVENT, Carlos (Coord.). *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM, FCPyS, 2002.

SOLÍS Leeré, Beatriz. *Medios de comunicación y procesos electorales. Un compromiso para el futuro*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, 2000.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1992.

TREJO Delarbre, Raúl. *Poderes Salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004.

TOUSSAINT, Florence. *Televisión sin fronteras*, México, Siglo XXI, 1998.

TURNER, Escalante Adrián. *“Derecho de la información. El papel del Estado frente a los medios de comunicación”*, (Tesis de licenciatura), México, UNAM, Facultad de Derecho, 2007.

VILLANUEVA, Ernesto. *Temas selectos de derecho a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

VILLAMIL, Jenaro y Julio Scherer Ibarra, *Los medios y los jueces, la guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007.

WOLDEMBER, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janes, 2002.

WIERTHLIN, Richard. *Estrategia electoral: Persuadir por la razón, motivar por la emoción: la estrategia de la comunicación política*, Madrid, Complutense, 1992.

HEMEROGRAFÍA

ALEJANDRO, Omar; “Coincidencia, más no consensos para una reforma electoral”, en *Enpleno*, año 5, No. 80, 6 de marzo de 2007, p. 17.

ALEMÁN Velasco, Miguel; “Tiempo al aire”, en *El Universal*, 19 de septiembre de 2007, (en línea), formato html, (consultado el 20/09/2007), disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/38607.html>

CÓRDOVA Vianello, Lorenzo; “La nueva reforma electoral”, en *Nexos*, 358, Octubre de 2007, pp.: 6-8.

CORRAL Jurado, Javier; “Breve historia de un intento legislativo”, en *Diálogo y debate*. No. 8, abril-junio 1999, México, pp. 7-33.

DELGADO, Álvaro; “Daños irreparables” al proceso electoral por la guerra de *spots* entre el IFE y la CIRT, en *Proceso*, No, 1226, 20 de abril de 2000, p. 32-35.

-----; “Montaño defiende a RTC y advierte: los concesionarios tendrán que reponer los *spots* que no transmitieron”, en *Proceso*, No, 1226, 20 de abril de 2000, pp. 34-35.

-----, Antonio Jáquez y Fernando Ortega. “La instalación del Consejo Nacional de Radio y Televisión y TV, aplazada”, en *Proceso*, No, 1269, 25 de febrero de 2001, p. 36.

“Desplegado de la Secretaría de la federación”, en *La Jornada*, 18 de octubre de 2002, p. A17.

ESTEINOU Madrid, Javier; “Medios de información y elección mediática de Estado”, en *El Cotidiano*, No. 140, México, UAM-Azcapotzalco, 2006, pp.: 23-28.

FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima; “Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico”, en *Nexos*, 352, abril de 2007, pp.:48-53.

FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina; “De la libertad ciudadana al control gubernamental. Historia legal de los candidatos comunes y las coaliciones

electorales (1946-1990)", en *Estudios Políticos*, No.8, Tercera época; UNAM-FCPyS, 1991.

GARDUÑO, Roberto; "Obra del IFE, la falta de fiscalización", en *La Jornada*, 26 de mayo de 2007, formato html, (consultado el 24/08/2007), disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/26/index.php?section=politica&article=008n1pol>

HERRERA, Jorge; "IFE: partidos destinaron 679 mdp en souvenirs", en *El Universal*, 27 de mayo de 2007, Sección México, p. A17.

-----; "PRD asegura que puede documentar su gasto en spots", en *el Universal* (en línea), México, 25 de mayo de 2005, formato html, (consultado el 13/09/2007), disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/151256.html>

SARMIENTO, Sergio; "Jaque Mate. Una mala ley", en *Reforma*, 17 de septiembre de 2007, p. 11.

SARMIENTO, Sergio; "Jaque Mate. La dictadura del spot", en *Reforma*, 14 de septiembre de 2007, p. 10.

SHERER Ibarra, Maria; "La mercadotecnia. Instrumento de gobierno", en *Proceso*, No. 1351, 22 de septiembre de 2002, p. 17-19.

-----; "Tarifas a conveniencia", en *Etcétera*, México, julio de 2004, formato html, (consultado el 06/08/2007), disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/pagproceso1ne45.asp>

SUÁREZ Iñiguez, Enrique; "La obra de Rawls", en *Estudios Políticos*, No.1, Octava época; UNAM-FCPyS, 2004. pp.: 34-36.

TEJADO Dondé, Javier; "Lo inexplicado en la reforma electoral", en *Reforma*, 18 de septiembre de 2007, sección Negocios, p. 11.

TREJO Delarbre, Raúl; "Después del Decretazo", en *Etcétera* (en línea), 20 de octubre de 2002, formato html, (consultado el 3/09/2007), disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/pagtrejo7ne24.asp>

URRUTIA, Alonso; "La propaganda política en medios electrónicos, más cara que en Estados Unidos" (en línea), en *La Jornada*, 9 de mayo de 2005. Consultado el 26/junio/2007, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/09/006n1pol.php>

VILLAMIL, Jenaro; "Hacia el spotgate", en *Proceso*, 1594, 20 de mayo de 2007, p. 14.

-----; "Contradicciones millonarias en el spotgate", (en línea), en *Proceso*, 05 de julio de 2007, (consultado el 24 de julio de 2007), disponible en:

www.proceso.com.mx/getfileex.php?nta=51511

-----; “Manipulación informativa, negocio publicitario”, en *Proceso*, 1552, 23 de octubre de 2005, p. 7

-----; “Televisa-Peña Nieto, la estratagema electoral-financiera”, en *Proceso*, 1515, 13 de noviembre de 2005, p. 29.

-----; “El verdadero poder”, en *Proceso*, 1519, 11 de diciembre de 2005, p 17.

-----; “Las amenazas de Televisa”, en *Proceso*, 1528, 12 de febrero de 2006, p. 25

-----; “El silencio de los candidatos”, en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006.

-----; “La ley del degüello”, en *Proceso*, 1535, 2 de abril de 2006.

-----; “El servilismo”, en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006.

-----; “El silencio de los candidatos”, en *Proceso*, 1534, 26 de marzo de 2006.

VILLANUEVA, Ernesto; “Claroscuros de la publicidad gubernamental”, en *Proceso*, 1627, 6 de enero de 2008.

ZÁRATE, Arturo; “20 segundos en TV cuentan \$ 278 mil a los candidatos”, (en línea), en *El Universal*, 19 de febrero de 2006, formato html, (consultado el 22/07/2005, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/134847.html>)

DOCUMENTOS EN LÍNEA

ÁLVAREZ Gonzáles de Castilla, Clara Luz *et. Al*; “Amicus Curiae. Evaluación regulatoria, económica y técnica del Decreto que reforma las Leyes...” p. 5. En *página de Javier Corral Jurado*, México, formato html, (consultado el 24/08/2007), disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1694

AMEDI, *Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al grupo plural para la reforma de las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de la República*, México, 7 de noviembre de 2007, (consultado el 09/11/2007), disponible en: <http://www.amedi.org.mx/spin.php?article820>

CORRAL Jurado, Javier; *Iniciativa de nueva Ley Federal de Radio y Televisión*, México, Senado de la república, diciembre de 2004, formato html, (consultado el 15/11/2006), disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=623

EJECUTIVO federal; “Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”, México, 22 de marzo de 2004, formato doc, (consultado el 09/09/2007), disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb10000f7/?vgnnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

GÁLVEZ, Xóchitl; “Comentarios a la Minuta de Ley de Radio y TV”, México, 19 de febrero de 2006, formato html, (consultado el 25/08/2007), disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1165&var_recherche=XOCHITL+GALVES

GAMBOA Montejano, Claudia *et. Al*; *Regulación de campañas electorales en radio y televisión. Estudio teórico conceptual, de antecedentes, derecho comparado en doce países, y de las iniciativas presentadas en LIX legislatura*. México, Cámara de Diputados, Dirección General de Bibliotecas, 2005, formato pdf, (consultado el 06/05/2007), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-05-05.pdf>

GÓMEZ Álvarez, Pablo; “Iniciativa que reforma el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión”. en *Iniciativas de reforma electoral a nivel federal, septiembre de 2007*, IFE, 2007, (consultada el 15/08/2007), formato doc, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb10000f7/?vgnnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

GÓNGORA Pimentel, Genaro D.; *Votos que formula el señor ministro en relación con la sentencia del tribunal pleno que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por los senadores de la quincuagésima legislatura*. México, SCJN, 07/06/2007, formato pdf, (consultado el 30/08/2007), disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/4C33FA63-7154-4ED2-AEFE-719181DDAD9E/0/VOTOAI262007.pdf>

IFE; “Financiamiento público a los partidos políticos 1997-2007”, México, 2007, formato pdf, (consultado el 20/05/2007), disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.999d3f002b7e5d94758dc7ff10000f7/>

IFE; “Catálogo de tarifas de televisión abierta”, México, 2006, formato html, (consultado el 05/07/2007), disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.34486fd4f61943c16bf6181010000f7/>

IFE; *Información sobre los programas de alta duración*, México, IFE, 10/03/2006, formato pdf, (consultado el 24/08/2007), disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Partidos_Politicos_DEPPP/mediospp_DEPPP/Monitoreo%20de%20preampa%C3%B1as/estaticos_monitoreo/generales_monitoreo/programas_pagados.pdf

IFE, “Presupuesto 2006”, México, 2006, formato pdf, (consultado el 24/08/2007), disponible en:

http://pac.ife.org.mx/download/00/pac_down_00sep2005_presupuesto.pdf

IFE; *Monitoreo de campañas regulares 2006*, México, IFE, 2006, formato pdf, (consultado el 21/06/2007), disponible en:

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.fe2c717227547ca77a52bd18100000f7/?vgnextoid=d0e991e11878c010VgnVCM1000002c01000aRCRD>

IFE; “Medios electrónicos: el alto costo de la democracia” (Mesa redonda) en *Los partidos opinan con Guadalupe Juárez*, (video), 20 de diciembre de 2005, (consultado el 22/05/2007), disponible en:

http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=28

Instituto de Mercadotecnia y Opinión Pública, Encuesta Nacional en México sobre la Reforma Constitucional en Materia Electoral, México, 27 de septiembre de 2007, (consultado el 30/11/2007), disponible en <http://www.imocorp.com.mx>

INEP; “Campaña negativa”, México, 2005, formato html, (consultado el 26/08/2007), disponible en: <http://www.inep.org/content/view/582/174/>

LÓPEZ Ayllón, Sergio; *El derecho a la información como derecho fundamental*, México, UNAM-IIJ, (consultado el 07/08/2007), formato, pdf, disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/7/5.pdf>

NAVARRO, Fidela; “Derecho a la información y democracia en México. Concepto, historia, fronteras y avances”, México, 2006, (consultado el 24/09/2006), disponible en:

<http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc87/derecho.html>

O DONNELL, Guillermo; “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. EUA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, formato pdf, (consultado el 23/07/2007), disponible en:

<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

PARAMETRIA; “Campaña política en los medios”, México, agosto 2005, formato html, (consultado el 25/08/2007), disponible en:

http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=104

PARAMETRIA; “Ver, oír y leer para creer en los medios”, México, abril-2006, formato html, (consultado el 25/08/2007), disponible en:

http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=133

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; *A Global Survey on the Cost of Registration Elections*, Madrid, 2005, formato pdf, (consultado el 15/06/2007), disponible en: <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>

Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2007, México, Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2006, formato pdf, (consultado el 27/10/2007), disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2007.pdf

ROSAS, José y Emilio Gamboa; “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Cámara de Diputados, marzo de 2007, formato doc, (consultado el 23/09/2007), disponible en:

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.2bfaab21a511fe80d14648eb10000f7/?vgnnextoid=996c7fd4ffa01110VgnVCM1000002c01000aRCRD>

“Santiago Creel y la ley Televisa”, archivo de audio, transmitido el 05/05/2007, estación Horizonte 108 FM, (consultado el 27/08/2007), disponible en:

http://www.javiercorral.org/rubrique.php3?id_rubrique=28

SCJN, *Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente*, México, publicada en *DOF* el 20 de agosto de 2007, formato pdf, (consultada el 28/08/2007), disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/lo_nuevo/engrose.pdf

TREJO Delarbre, Raúl; *Mediocracia en las elecciones*. México, UNAM-IIS, 2006, formato pdf, (consultado el 20/08/2007), disponible en:

www.c3fes.net/docs/eleccionesmediosmexico.pdf

TREJO Derlarbre, Raúl; “Crónica de una regresión política. Una ley para Televisa”, en *Ley de medios: poder sin contrapesos*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2006, formato pdf, (consultado el 24/08/2007), disponible en:

<http://mediocracia.files.wordpress.com/2006/11/perspectivas-progresistas-sobre-ley-televisa.pdf>

TEPACH, Reyes; “El financiamiento público federal otorgado al IFE, al TEPJF, a la Fepade y a los partidos políticos. Informe del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados”, México, Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis. 2007, formato pdf, (consultado el 06/06/2007) disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-05-07.pdf>

UGALDE, Luís Carlos; “Opinión del IFE sobre la Ley Federal de Radio y Televisión”, México, 19/02/2006, formato html, (consultado el 25/08/2007), disponible en: http://www.javiercorral.org/article.php3?id_article=1204&varrecherche=OPININIO+DEL+IFE+

VALDÉS Zepeda, Andrés; “El debate contemporáneo sobre la mercadotecnia política en América Latina”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 56, julio-diciembre de 2003, La Laguna (Tenerife), formato html, (consultado el 25/07/2007), disponible en:

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/20035624valdez.html>

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Declaración Universal de los Derechos Humanos (en línea), 10 de diciembre de 1948. formato pdf, (consultado el 06/08/2007), disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>

Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica (en línea), 1969, formato pdf, (consultado el 07/08/2007), disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%203.pdf>

México, *Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago de impuestos que se indica, con algunas modalidades* (en línea), publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 1969, formato pdf, (consultado el 06/08/2007), disponible en:

http://www.comisionrtc.gob.mx/legislacion/acu_pago_imp.html

México, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 2005.

México, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, (en línea), (con reformas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008), formato pdf, (consultado el 18/01/2008), disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Cambio/C-4.pdf>

México, *Código Penal Federal* (en línea). 2007, formato pdf, (consultado el 06/08/2007), disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-8.pdf>

México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. IFE, 2005.

México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en línea), (con reformas publicada el 13 de noviembre de 2007), formato pdf, (consultada el 14 de noviembre de 2007), disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

México, *Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago de impuesto que se indica* (en línea), 10 de octubre de 2002, formato pdf, (consultado el 18/08/2007), disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/radio_tv/docts/Decreto%20tiempo%20fiscal.pdf

México, "Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos”, publicado en *Diario Oficial de la Federación*, (en línea), 13 de noviembre de 2007, (consultado el 15/12/2007), disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999

México, *Ley Federal de Radio y Televisión* (en línea), (con reformas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006), formato pdf, (consultado el 06/06/2007), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-116.pdf>

México, *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*, (con reformas publicada en *DOF* el 10 de octubre de 2002), formato pdf, (consultado el 06/06/2007), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-108.pdf>

México, *Ley para Reforma del Estado*, México (en línea), Congreso de la Unión, (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007), (consultado el 13/09/2007), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043

México, *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2007*. Segob, (publicado en *DOF* el 8 de febrero de 2007), formato pdf, (consultado el 28/10/2007), disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/adquisiciones/comsoc080207.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en línea), (promulgado en *DOF* el 20 de mayo de 1981), formato pdf, (consultado el 02/06/2007), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/TRATADOS%2063.pdf>

ENTREVISTAS REALIZADAS

CARDENAS Gracia, Jaime, México, 13 de agosto de 2007.

CORRAL Jurado, Javier. México, 05 de septiembre de 2007.

TREJO Delarbre, Raúl. México, 04 de septiembre de 2007.

