



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO**

***“LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO,  
REFORMA ELECTORAL 2007, HACIA EL 2012”***

**TUTOR  
MTRO. RAÚL CAMPOS MARTÍNEZ**

**MAESTRANTE  
MARÍA DE LOURDES HERNÁNDEZ SAN PEDRO**

febrero, 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**“LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA DEMOCRACIA EN  
MÉXICO, REFORMA ELECTORAL 2007, HACIA EL 2012”**

**CAPITULADO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
---------------------	---

**CAPÍTULO PRIMERO**

<b>CARACTERÍSTICAS ACTUALES Y REALES DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN</b>	19
--	----

<b>A. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS.</b>	
--	--

1. Concepto de medios masivos de comunicación Social	24
2. Medios de comunicación y globalización	26
3. Consecuencias de la Globalización	31

a. Los medios de comunicación y la identidad cultural	32
---	----

b. El impacto de los medios de comunicación en la educación	34
---	----

<b>B. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL COMO AGENTES SOCIALIZADORES.</b>	36
--	----

1. Como inciden los medios de comunicación en la identidad de una sociedad	38
---	----

2. La televisión y la sociedad	40
--------------------------------	----

**CAPÍTULO SEGUNDO**

<b>REFERENCIA DE LA REFORMA ELECTORAL, NOVIEMBRE 2007</b>	43
---	----

<b>A. ANTECEDENTES SOBRE LA REFORMA DE 2007/2008 EN</b>	
<b>MÉXICO</b> . . . . .	45
<b>B. EL PROCESO ELECTORAL 2005/2006 Y LA REFORMA</b>	
<b>ELECTORAL DEL 2007/2008</b> . . . . .	47
<b>C. FISCALIZACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS</b>	
<b>POLÍTICOS</b> . . . . .	49
<b>D. ASPECTOS DE PROBLEMÁTICO ALCANCE</b> . . . . .	50

### **CAPÍTULO TERCERO**

<b>MODELOS PRECEDENTES EN EL AMBITO INTERNACIONAL (breve reseña)</b>	
. . . . .	52
<b>A. MODELO EUROPEO</b> . . . . .	53
1. Modelo de Inglaterra . . . . .	54
2. Modelo de España . . . . .	56
3. Modelo de Francia . . . . .	58
4. Modelo Alemán . . . . .	60
5. Modelo Italiano . . . . .	61
6. El modelo de la Unión Europea . . . . .	63
<b>B. MODELO ESTADOUNIDENSE</b> . . . . .	64
<b>C. ANALISIS COMPARADO EN AMERICA LATINA</b> . . . . .	67
<b>D. EL SISTEMA MEXICANO</b> . . . . .	75

## CAPÍTULO CUARTO

<b>COMPONENTES DESCRIPTIVOS DE LA REFORMA</b>		<b>77</b>
<b>A. COMUNICACIÓN POLÍTICO ELECTORAL</b>		<b>83</b>
1. Uso de los medios de Comunicación y Partidos Políticos (comunicación político electoral)		88
2. Difusión Político Electoral		91
a. Noción		91
b. Difusión (tiempos oficiales del Estado)		92
c. Exclusividad de los partidos políticos y exclusión de terceros		95
d. Contenidos		105
3. La regulación de las Entidades Federativas		110
<b>B. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL</b>		<b>115</b>
1. Restricciones temporales		116
2. límites de contenido		120
3. Posible laguna de la reforma		122
<b>V. CONCLUSIONES</b>		<b>124</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>136</b>

*"o hacemos algo rápido y en la dirección correcta o, de lo contrario, la democracia dejará de ser el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para convertirse en el gobierno del dinero, por el dinero y para el dinero"*<sup>1</sup>

## **“LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA EN MÉXICO, REFORMA ELECTORAL 2007, HACIA EL 2012”**

### **INTRODUCCIÓN (panorámica)**

La reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, ha sido denominada “la tercera generación” o la tercera ola democratizadora (según puede dar cuenta en México por su trascendencia, influyó en el pluralismo político y en la plena autonomía e independencia de los órganos electorales, la segunda, en mil novecientos noventa y seis, estableció las reglas para garantizar condiciones efectivas de igualdad en la contienda política y la tercera, que hoy nos ocupa, se dirigió a regular dos problemas fundamentales, a saber, el dinero y el uso excesivo de los medios de comunicación; circunstancia que sin duda afectó las dos últimas elecciones presidenciales y por supuesto al sistema democrático mexicano.

Por tanto, esa decisión legislativa que incidió en la propia Constitución Federal es un avance muy interesante en la vida democrática de nuestro país, inclusive desde una perspectiva internacional comparada, fundamentalmente porque las reformas electorales se han multiplicado a la luz de los cambios políticos que tienen lugar en el mundo desde mediados de la década de los setenta durante el siglo XX, especialmente desde el fin de la guerra fría a fines de los ochenta. Hasta entonces, el número de países con elecciones multipartidistas apenas rebasaba los treinta y las reformas del sistema electoral habían tenido lugar en países como la Francia de la V República o la Alemania posterior a la experiencia de Weimar. Los países anglosajones y sus más estables ex-colonias como India o Ghana permanecieron en sus sistemas electorales tradicionales así como los países latinoamericanos una vez que se disolvían las recurrentes dictaduras en algunos de ellos.

De tal suerte, puede decirse que las mayores tensiones acerca de una reforma como las que se han venido generando, se producen en torno al cambio de alguno de los pilares del sistema electoral, a saber: fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito, tipo de papeleta, el padrón electoral,

---

<sup>1</sup> Daniel Zovatto, “Dinero y Política en América Latina”, *Foreign Affaire en español*, núm. 4, México, octubre-diciembre de 2005, p. 8.

los organismos electorales y la financiación de la política, el equilibrio de género, la representación de minorías y, sobre todo, la aceptación de los resultados electorales. Como factores más relevantes que favorecen o atrasan dichas reformas, dependiendo de las circunstancias, están: quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política y quién es el representante de la misma; la competencia técnica; el uso de la fuerza; el tiempo político; y el interés por el bien común entre líderes y partidos; la incertidumbre sobre los resultados electorales; el empate virtual entre las principales fuerzas políticas; el clima de opinión pública y la presión internacional. Como punto de inflexión en el proceso de reforma cabe resaltar el peso del tiempo político, la movilización popular masiva y sostenida, acciones de fuerza, alguna decisión arriesgada por el líder de la reforma y la conclusión con o sin firma de acuerdos entre elites<sup>2</sup>.

Los componentes de las democracias estables hasta finales de los años ochenta fueron la fórmula de representación, el distrito, el tipo de papeleta y el umbral de representación, precisamente por tratarse de los elementos que mayormente afectaban la estructura de la representación política.<sup>3</sup> Sin embargo, con el advenimiento de un ciclo expansivo sin precedentes de las elecciones multipartidistas, ha habido que agregar otros elementos del sistema electoral como determinantes esenciales de la representación popular y la forma en que se llega a la misma. Dichos componentes son tres y hay que advertir que también tuvieron una importancia definitiva en la consolidación histórica de las más antiguas democracias. Se trata de:

a) El sistema de registro civil e identificación de las personas, que las hace ciudadanas y ciudadanos así como la formación del padrón electoral, constituyéndose así el demos o cuerpo de electores. Esta problemática en la formación del demos es grave en muchísimos de los casi 200 países donde hoy se celebran elecciones con mayor o menor grado de pluralismo y eficacia democrática. En América Latina, los países del Cono Sur, a excepción de Uruguay, padecieron estas debilidades hasta mediados del siglo XX. Y hoy día, al menos cuatro de los países centroamericanos siguen constituyendo un problema. Al respecto, es de mencionarse la problemática compleja del voto en el extranjero con sus dimensiones filosófico-constitucionales, reglamentarias, logísticas, financieras y de relaciones entre estados soberanos. En el caso mexicano, dicho problema constituye objeto de polémica pública y de práctica electoral muy difícil a partir del dos mil cinco.

b) Un segundo nuevo factor de reforma son las autoridades electorales cuya problemática central gira en torno a su neutralidad profesional e

---

<sup>2</sup> Vid. López Pintor, R., "Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada". Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile, junio del 2008.

<sup>3</sup> Lijphart, A. (Ed.). Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990. Oxford: Oxford University Press.

independencia respecto del gobierno y los partidos políticos. La modalidad institucional hoy generalizada es la Comisión Electoral Independiente (Instituto Federal Electoral, en México) donde América Latina fue pionera desde el segundo cuarto del siglo XX con sus tribunales, consejos o comisiones electorales según los países, con excepciones como Argentina, Chile o Colombia con un modelo mixto donde un organismo ejecuta mientras otro regula y supervisa. El reto actual, aun para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos, a fin de garantizar elecciones libres y transparentes. Los mecanismos que pueden garantizar dicha independencia son esencialmente el método de nombramiento y remoción de los miembros de la comisión, la formulación y desembolso del presupuesto y la profesionalización de un cuerpo técnico de funcionarios cuyo empleo es permanente y se obtiene y mantiene mediante reglas universales del servicio público (concurso de méritos, seguridad en el empleo, salario conocido, etc.). En América Latina, la independencia de los organismos electorales se ve fundamentalmente amenazada por su vulnerabilidad presupuestaria (el poder ejecutivo decide cuánto y cómo se desembolsa) y la presión de los partidos políticos sobre el nombramiento y la actuación no sólo de los Consejeros, sino del personal técnico.

c) Como parte de la gestión electoral se halla la temática compleja y sensible de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. La relevancia que tiene este tema es de alcance universal y por supuesto es general en América Latina y sin duda en México.<sup>4</sup>

Una característica esencial de la reforma electoral del dos mil siete-dos mil ocho, es que apenas toca a los que tradicionalmente se han considerado pilares del sistema electoral: la fórmula de representación, el tipo de distrito, el tipo de papeleta y el umbral de representación, el registro electoral o la identificación ciudadana. Sin embargo, se ha centrado en el elemento que acaparó la atención de la crisis política generada en la elección presidencial del dos mil seis, básicamente la administración del sistema electoral.

En efecto, dicha reforma electoral mexicana deriva en gran parte a criterios de derecho y política internacional comparados de diversos países. Sin embargo, hay aspectos importantes en que se separa de ellos. Muy en particular, la inclusión en la Constitución de un significativo número de aspectos con extremo detalle, además de los relativos al uso de los medios por los partidos políticos o a la financiación de los mismos.

Se iniciaron por una modificación constitucional en noviembre del dos mil siete, y otra de carácter legal al año siguiente, afectó nueve artículos de la carta magna. Concretamente introdujo nueva normativa en los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; derogó un párrafo del artículo 97 y adicionó el artículo 134. Esos

---

<sup>4</sup> Vid., Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

cambios constitucionales hacen referencia a rubros que hoy ya han sido objeto de legislación ordinaria y otras aún esperan tratamiento legal adecuado:

a) El Artículo 6 sobre garantías del derecho a la información por parte de los ciudadanos y que refiere “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

b) El Artículo 41 contiene el centro de la reforma con disposiciones muy específicas, el rol de los medios en materia electoral (prohibición de contratación de tiempos por partidos o personas físicas o jurídicas, cantidad y distribución del tiempo público disponible, administración y fiscalización de uso de los medios por parte del Instituto Federal Electoral (IFE), etc.); financiación de los partidos políticos y las campañas (mayor financiamiento público que privado, cálculo de montos en ambos casos, etc.); estructura orgánica del IFE (nombramiento de Consejeros, establecimiento de una Contraloría interna y de un órgano de fiscalización de uso de los recursos de los partidos, etc.); y duración de las campañas y precampañas.

c) El Artículo 85 regula la posibilidad de nombrar presidente en el caso de una elección fallida por causas diversas estableciendo que “Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente.”

d) El Artículo 99 declara al Tribunal Electoral como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la federación”. Regula su estructura y las de sus Salas Regionales así como el nombramiento de los Magistrados. Entre sus facultades, cabe mencionar las de “Resolver en forma definitiva e inatacable” sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. También las salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. Y muy notablemente la Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

e) El Artículo 108 establece y define al servidor público para los efectos de las responsabilidades en el uso del patrimonio del estado a “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.”

f) El Artículo 116, dedicado a los poderes de los Estados, en su apartado IV se refiere a la materia electoral regulando, entre otras cuestiones, la coordinación del sistema nacional con los regímenes locales y la posibilidad de que el IFE se encargue de la organización de procesos electorales locales, lo que constituye un punto siempre complejo en los países federales. La norma constitucional impone a los Estados garantizar en sus constituciones y leyes, condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se regulan cuestiones de acceso a los medios por los partidos y también de calendario electoral local y su posible convergencia con elecciones federales. Así mismo se introduce la improbable eventualidad de que “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.

g) El Artículo 122 regula los órganos de gobierno del Distrito Federal y, consecuentemente, la forma de cubrir los cargos de elección popular, que han de someterse a la normativa general, mencionándose específicamente los Artículos 41 y 99 de la Constitución.

h) En el Artículo 97 deroga su anterior párrafo tercero relativo al nombramiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de algunos funcionarios del aparato judicial.

i) La adición del Artículo 134 introduce nuevas normas sobre la eficacia, eficiencia y honradez con que deben ser administrados los recursos públicos y la contratación para su aplicación. Incide en la materia al señalar que los servidores públicos han de aplicar con imparcialidad los recursos públicos “sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”. Así mismo, es relevante la disposición de que “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

La reforma constitucional tuvo tres ámbitos de aplicación en materia electoral: administrativo, jurisdiccional y penal, por lo que se tuvieron que modificar las normas referidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) y el Código Penal Federal, especialmente el Capítulo XXIV, así como otras normas que regulan la concesión y operación de los medios electrónicos de comunicación. Las reformas constitucionales obligaron, a su vez, a modificar las normas relativas a la

constitución, registro de los partidos, sus prerrogativas, financiamiento y fiscalización.

La trascendente inclusión constitucional de ciertas medidas muy específicas encuentra su razón en el contexto político en que se desarrolló la reforma. El tema del acceso a medios y su control, dada su importancia y trascendencia política nacional e internacional por el poder político de las empresas televisoras, afectó no solo al aspecto de “negocio” de dichas empresas, sino también y sobre todo al poder político de los medios. Por ello, la oposición de estos medios fue conjunta y agresiva, no obstante, la reforma fue aprobada casi por unanimidad; con la excepción de dos partidos coaligados para los cuales la reforma implicaba pérdida de ciertas prerrogativas.

Esas razones motivaron la inclusión en la Constitución de medidas que ya existían en los reglamentos y en la legislación, pero que eran de problemática implementación. El supuesto es que al elevarse a rango constitucional, las normas tendrían más garantía de ser cumplidas, una hipótesis que las pasadas elecciones de julio y las próximas del dos mil doce, demostrarán si se cumple, ya que en México se han hecho reformas constitucionales prácticamente bajo cada Presidente en los últimos cincuenta años. Basta decir que, anteriormente el COFIPE ya tenía una norma que prohibía a terceros hacer publicidad a favor o en contra de un partido político en periodo electoral. Esa norma era de muy difícil implementación por la interpretación subjetiva a que la misma se prestaba.

Para las elecciones de dos mil seis, el IFE complicó el problema al mostrarse incapaz de implementar la norma de manera directa permitiendo interpretaciones complicadas, pero siempre sin poder actuar directamente.

Al respecto es de precisarse que atento a una visión internacional comparada, los principales y mínimos criterios de independencia y autonomía institucional son los siguientes<sup>5</sup>:

- a) incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos, así como el mandato de que una ley especial (normalmente la ley electoral) regule los aspectos procedimentales que hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas;
- b) un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías calificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al arbitrio de quien gobierna o de los partidos en las cámaras;

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, supra nota 3.

c) independencia de la autoridad electoral en la preparación de su presupuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral;

d) profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del Estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente

e) en cuanto a la justicia electoral, los modelos existentes en el mundo varían enormemente desde unos tribunales especializados en elecciones como es el caso de México, hasta la judicatura común, pasando por sistemas donde el órgano administrativo electoral es a su vez tribunal de última instancia de las reclamaciones y recursos electorales. Y existen desde luego sistemas mixtos.

En todo caso, si bien la reforma constitucional de mérito y su instrumentación garantiza sus principios; según la propia experiencia de las elecciones celebradas en el dos mil nueve, puede resultar un elemento de opresión y rigidez en la ejecución de la misma, sobre todo, porque según esa experiencia empírica de su aplicación (elecciones celebradas en julio de dos mil nueve), está obligando a tomar nuevas medidas. Por tanto, las consecuencias políticas de estos cambios constituyen una pregunta empírica que la jornada electoral reciente y la que está por venir se encargará de mostrar.<sup>6</sup> Interesa por ello realizar una revisión general en torno a la democratización de los medios de difusión masiva en los procesos políticos electorales en México.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La reforma electoral mexicana del dos mil siete-dos mil ocho, modificó nueve artículos de la Constitución, la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la promulgación de otros textos legales. El alcance de la reforma es amplísimo en diferentes ámbitos de la institucionalidad y práctica político-electoral. Por ello, solo en forma enunciativa se mencionan en este trabajo aspectos sobre la implementación o aplicación operativa en las áreas de mayor impacto del nuevo marco legal desde una óptica internacional comparada, para centrarnos en el punto total de este trabajo, la reforma y los medios de comunicación masiva en concordancia con la estrecha relación que existe entre estos y los ámbitos políticos en las sociedades modernas.

---

<sup>6</sup> Vid., Lorenzo Córdova Vianello, Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), Democracia sin Garantías, Las Autoridades vs. La Reforma Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

Sobre el particular, llama la atención el rango constitucional de varias de las medidas acordadas, dado que la mayor parte de las disposiciones que normalmente serían objeto de reglamentación o legislación ordinaria, según experiencia comparada, están ahora incluidas en la Constitución mexicana. Aspecto que motiva el análisis en este trabajo pues interesa básicamente identificar posibles repercusiones prácticas de este desarrollo y fundamentalmente por los cuestionamientos que surgen sobre el papel de los medios en un proceso de transición desde un régimen autoritario a uno democrático.

Efectivamente, las áreas de la reforma que representaron y representan un mayor reto de implementación para la autoridad electoral son tres: a) la referente al acceso a los medios electrónicos y su monitoreo; b) la fiscalización de los recursos y c) la resolución de quejas y conflictos, con las nuevas atribuciones a los órganos desconcentrados (local y distrital). Sin embargo, lo que aquí llama la atención es lo referente a los medios de comunicación, por la influencia y trascendencia que a nivel internacional pueda significar la citada reforma, ello en virtud de que en todo proceso de apertura política los primeros espacios de reflexión, además de lo electoral, son los medios de difusión masiva.

Máxime que por sus alcances, obliga al órgano electoral a una interpretación mesurada de las normas y además para su fortalecimiento requiere del respaldo de los actores de la propia reforma.

En la actualidad las reformas constitucionales y legales representativas a nivel nacional e internacional, de una clase política unida, consciente y madura en torno del objetivo central de regular de modo drástico el acceso a los medios de comunicación y el control en el uso de los recursos de los partidos, porque implicaban “una vuelta de tuerca para apuntalar a las instituciones democráticas”<sup>7</sup>, no gozan hoy de aquel consenso público originario. Pruebas de ello son, entre otras, cómo los medios han cuestionado la aplicación de la norma por parte del IFE, institución con la que confrontan de modo recurrente poniendo en juego su legitimidad. Por otra parte, los actores políticos aducen excesos en la reglamentación que dictó el Instituto para la ejecución de la norma y el Tribunal Federal Electoral ha puesto en duda la actuación del propio Instituto a la hora de desestimar las sanciones a los medios de comunicación, exigiéndole una actuación más consistente. Cabe por tanto deducir que el Instituto enfrentó y enfrenta un contexto hostil a la aplicación de las nuevas normas, a lo que se agregan las acciones aún vivas de cuestionamiento del proceso electoral del dos mil seis, las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los jueces ordinarios<sup>8</sup> y las que están por venir en las próximas elecciones.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, presentación.

<sup>8</sup> *Idem.*

De ahí que la complejidad del nuevo marco legal, la dificultad del contexto político actual y el modo en el que el Instituto encargado de llevar adelante el pasado proceso electoral lo hizo y presencio; augura serios conflictos locales y en su momento federal, todo ello en un país que no es especialmente transparente al ámbito internacional. Por todos estos motivos, la posibilidad de revisar y analizar la última reforma electoral puede resultar particularmente valiosa.

## OBJETIVOS

### GENERALES

Debido a la trascendencia que la citada reforma constitucional y legal representa en México y muy probablemente en Latinoamérica, se pretende realizar un estudio sobre la aplicación de la reforma desde una perspectiva internacional comparada y un balance global del comportamiento de los partidos políticos frente al gran debate sobre la democratización de los medios de difusión masiva en nuestro país, así como la incidencia que esta discusión tuvo en la actual reforma.

Es indudable que dicha reforma constituye un paradigma en la competencia política al establecer una forma excepcional de relacionar a los partidos políticos, los medios de comunicación, las instituciones estatales y por supuesto, a la ciudadanía. Por ello pretendemos analizar la relación existente entre los medios de comunicación masiva y la democracia, que al día de hoy carece de una normativa definitiva. De tal forma, que se ordenará la información generada por la propia reforma constitucional y legal a fin de establecer los fines hacia donde se dirigen y así estar en posibilidad de llegar a conclusiones puntuales y sugestivas.

Lo anterior se llevara a cabo a través de cuatro capítulos, el primero identifica las características actuales y reales de los medios de comunicación masiva, con el propósito de precisar su importancia en relación con la vida democrática de nuestro país, el segundo analiza las razones y antecedentes que dieron origen a la reforma constitucional y se establecen los elementos que identifican a los dos modelos de acceso de los actores (partidos políticos, los propios medios de comunicación, las instituciones estatales y la ciudadanía) a los medios de comunicación masiva, sobre todo radio y televisión. Con ello se intenta, además, en conjugación con los otros dos capítulos, precisar la posible influencia de algún otro sistema jurídico y de tal suerte equiparar en su caso, el paradigma institucional y con ello además, como lo refiere Cesar Astudillo<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> Vid., Estudios Sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, México, TEPJF, 2009.

derrumbar el mito de que el establecimiento de limitaciones vulneran libertades fundamentales y chocan con los principios de los países que se dicen democráticos.

El tercer capítulo desarrolla en forma sintética los modelos existentes a nivel internacional y que resultan de interés a los rubros de la reforma mexicana, finalmente, el cuarto capítulo analiza los posibles mecanismos que favorecieron en su caso a asimilar este nuevo modelo de comunicación política electoral como un modelo paradigmático en la región.

## **PARTICULARES**

Indicar, tomando en consideración los últimos veinte años, los temas incorporados a la legislación electoral mexicana referidos a los medios de difusión masiva.

De tal forma, describir el marco constitucional instrumentado en los medios y analizar la reforma constitucional y la legislación electoral del dos mil siete desde una perspectiva internacional comparada, enfocando aquellas áreas de mayor interés estratégico desde un punto de vista aplicativo.

Identificar y evaluar la trascendencia y limitaciones de los nuevos retos para las autoridades electorales (tanto ejecutivas como judiciales) así como posibilidades de mejora de la calidad del proceso electoral y la información.

## **METODOLOGÍA**

La metodología del estudio utiliza las técnicas siguientes:

- a) Análisis de documentos legales o marco normativo, textos constitucionales, COFIPE, acuerdos IFE.
- b) Revisión de la literatura experta existente más reciente, para apoyarse en ella.
- c) Apoyo en informes sectoriales emitidos por el IFE y por expertos internacionales.
- d) Opiniones y experiencias emitidas por autoridades electorales federales (IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Fiscalía especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); partidos políticos (dirigencias, legisladores, representantes ante el IFE); autoridades electorales estatales (solo estados donde se celebraron elecciones concurrentes).

Empresas de medios y comunicación; y expertos y líderes de opinión (ex-directivos de organismos electorales, asesores parlamentarios, periodistas, etc.).

## CONTEXTO

La reforma publicada el trece de noviembre de dos mil siete, llamada “tercera generación” de reformas electorales, como ya se dijo, además de la primer y segunda generación que significaron la coyuntura para el reconocimiento del pluralismo político, la plena autonomía e independencia de los órganos electorales que determinaron las reglas que garantizaban condiciones efectivas de igualdad en la contienda política; reguló dos problemas de las últimas dos elecciones presidenciales que afectaron a nuestro sistema democrático, el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Decisión legislativa que motivó evidentes inconformidades por parte de los actores políticos pero sobre todo de los medios de comunicación, radio y televisión y los grupos que los sustentan, de ahí que el máximo Tribunal Constitucional se pronunciara al respecto, y que por ello no puede considerarse normativamente como definitiva.

A mayor abundamiento, los propios medios también se encuentran en la actualidad frente a paradojas, y es que la crisis económica que atraviesan la inmensa mayoría de los medios de comunicación, como es el caso de la prensa y algunos de los grupos empresariales mediáticos ha conducido inevitablemente a un proceso de concentración empresarial en grandes consorcios multimedia, lo que podría asegurar su supervivencia.

Por supuesto que también preocupa esa presencia mediática que acalla las voces de quienes no opinan como ellos. Preocupa la progresiva mercantilización (abuso) de los medios de comunicación que provoca cambios en la estructura hasta ahora habitual del mercado de las ideas y de la información. Lo que supone además una reducción de competidores económicos (concentración de medios). La realidad es que la “libertad de expresión” relevante en el ámbito socio-jurídico-político, ya no es la que ejerce el individuo aislado, sino la que ejercen los medios de comunicación. Ellos son los que trazan las líneas informativas, los que forman la opinión pública, silencian las voces de los disidentes, no directa ni expresamente. Sencillamente, la mayoría escucha y lee lo que los medios dicen, no lo que el sujeto como individuo dice.

La trascendencia del individuo en el proceso de comunicación pública está en su condición de receptor de información, de sujeto pasivo de ese proceso, pero además donde no todos participan en ese proceso de comunicación porque no existe una pluralidad de medios.

Los problemas jurídicos no lo son el ejercicio individual de la libertad de prensa, expresión y de información, sino el funcionamiento del proceso de comunicación pública y la consecución de su función en un Estado democrático: garantizar el libre e igual acceso de cualquier interesado al debate de los asuntos relativos a la gestión de lo público para poder informarse, y, en su caso, opinar y votar.

En México, a pesar de los largos e intensos debates que han tenido y tienen lugar respecto de la regulación de la libertad de expresión, prensa e información, queda un largo camino por recorrer para lograr a cabalidad establecer el consenso que permita una revisión y reformulación de la legislación vigente en la materia.

## **PREGUNTAS QUE GENERA EL PROBLEMA DE INVESTIGACION**

Las preguntas que desde una perspectiva científico-técnica hay que responder son básicamente las siguientes:

¿Podrían los medios de comunicación ser un catalizador o contribuir a la democratización de un régimen en transición?

¿Bajo qué condiciones se llega o se genera una reforma electoral; qué factores empujan o frenan el proceso de reforma; y qué tipo de hechos marcan pautas en el proceso, ya sea como puntos de no retorno ya como estancamientos del proceso?

¿Qué características se requieren para establecer un modelo de comunicación social como representativo en materia electoral?

¿De qué manera, en su caso, la reforma de noviembre de dos mil siete, es un componente que coadyuva, según la pasada experiencia electoral y la que está por venir, a la vida democrática de nuestro país?

Y finalmente, del análisis realizado, ¿resulta dicha reforma un modelo paradigmático?

En el mediano y largo plazo podrán valorarse los efectos de estas innovaciones y evaluarse si el modelo diseñado responde a la finalidad pretendida.

## **JUSTIFICACIÓN**

El trabajo que se sustenta es conveniente porque atendiendo a que la video política se ha convertido en uno de los pilares del modelo de comunicación

política dominante, impactando a las contiendas electorales, al debate político y a la propia construcción democrática (dictadura de los medios), permitirá reflexionar sobre el marco legal y político de los medios de difusión masiva en un México globalizado.

Es pertinente porque si bien es verdad que las nuevas disposiciones han sido y serán implementadas en un proceso federal y de algunos Estados, con el análisis de la aplicación de la reforma en el dos mil ocho, en diversos procesos estatales; sobre todo en octubre con todas las actividades preparatorias, incluyendo la reglamentación y los acuerdos requeridos para aplicar las nuevas medidas, así como los importantes preparativos de orden técnico y logístico, las observaciones obtenidas contribuirán a establecer los alcances de la misma y sus deficiencias.

México con su democracia emergente, se inclinó decididamente por dar preponderancia al principio de equidad frente al principio de libertad, que en otros países impera con preeminencia. Es quizás, en este sentido, la culminación de un largo proceso histórico de cambio político, iniciado en mil novecientos noventa y seis y profundizado con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y ocho, que parece concluir con la última reforma que es objeto del presente estudio. En el mediano y largo plazo podrán apreciarse los efectos de estas innovaciones y evaluarse si el modelo diseñado responde a la finalidad pretendida.

Es pertinente, dado que desde nuestro enfoque (cualitativo) metodológico (histórico empírico) pretendemos circunscribirnos bajo el mecanismo de aportación para un control legislativo más eficaz.

Es conveniente también, en la medida en que se determina la situación que guarda la legislación y la jurisprudencia mexicana en materia de libertad de expresión y de información, atendiendo sobre todo a la ausencia de una política de comunicación social (cultura política democrática), podría mostrarse que no es posible hablar de equidad y transparencia en la información si no se atiende a la problemática de la comunicación en toda su dimensión.

## **MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA**

- Procesos electorales
- Reforma electoral
- Conceptos de información, derecho de la información, libertad de prensa y expresión
- Concepto de comunicación y redes de comunicación
- Comunicación político electoral
- Medios de comunicación social

- Régimen jurídico de la comunicación política
- Información electoral
- Propaganda política
- Propaganda gubernamental
- Restricciones
- límites

## CAPÍTULO PRIMERO

### CARACTERÍSTICAS ACTUALES Y REALES DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN.

Presentación.

Hemos afirmado que los medios de comunicación tienen un papel trascendental dentro de la teoría democrática porque a través de ellos los ciudadanos obtienen la información necesaria para elegir durante los procesos electorales y para evaluar el desempeño gubernamental, es decir la elección y la evaluación de los gobiernos democráticos están condicionadas por la información que los medios de comunicación transmiten a los ciudadanos.

Los medios de comunicación cumplen con la doble función de proporcionar información a los ciudadanos, al tiempo que se constituyen como canal de comunicación de las instituciones políticas, ambas funciones son determinadas e influidas por la participación de los medios de comunicación en el mercado; el resultado es que la competencia económica determina la oferta de información, los temas y los enfoques disponibles. En este apartado analizaremos de manera enunciativa características actuales de los medios de comunicación masiva con el propósito de precisar cómo el proceso de globalización impacta en la organización del mercado mundial de telecomunicaciones, para finalmente repercutir en la calidad de las democracias.

En la discusión en torno a los cambios que en los últimos años ha experimentado la economía mundial, se toma a los medios de comunicación, prensa, radio, televisión, cine, telefonía e Internet, como ejemplo de una industria totalmente globalizada. En otras palabras, “la comunicación moderna se ha desarrollado mediante la construcción de la sociedad nacional a través de los sistemas comunicacionales nacionales”<sup>10</sup>. En los medios de comunicación se pueden observar claramente las características y efectos de esta globalización. En los últimos veinte años los medios de comunicación han experimentado profundos cambios, la forma de producción de información y entretenimiento se ha modificado; anteriormente la comunicación tenía tres esferas autónomas: la de la información, la de comunicación publicitaria y la de entretenimiento. Actualmente, los principios de la comunicación publicitaria se imponen tanto en la información como en el entretenimiento, y el producto debe reunir tres características básicas: ser veloz, abundante y ser una mercancía<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>CAREY, James W., “The press, public opinion and public discourse” en E. Munson y C. Warren (eds.), *James Carey: a critical reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, pág. 241.

<sup>11</sup>BUSTAMANTE, Enrique, *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona 2003, Gedisa.

Esta tendencia en la producción de la comunicación impacta en la forma en que se difunde la información como entretenimiento, influenciado por el cambio de compañías de comunicación locales y por compañías multinacionales que deciden sobre la economía, la sociedad y la cultura. En la mayoría de los países, quienes dominan el sector de la comunicación son industriales que tienen poco que ver con la comunicación y sobre todo con los espectadores y receptores de la información, es decir, con la cuestión local o nacional.

En el caso de Francia, los tres industriales que controlan las comunicaciones son: el principal distribuidor de agua del país, el principal constructor de autopistas y el principal constructor de armas<sup>12</sup>.

El impacto de las compañías multinacionales es claro en este sector, nueve empresas globales de la comunicación controlan la mayor parte de los satélites, las telecomunicaciones, la televisión, la radio, internet, el acceso a la información, la industria cultural y el entretenimiento en todo el mundo: AOL Time Warner (USA), Vivendi Universal (Reino Unido), Walt Disney Co. ( USA), Bertelsmann (Reino Unido), NewsCorp (USA), Viacom (USA), Sony (Japón), ATT (USA), Comcast (USA), Gannett (USA) y NBC General Electric (USA)<sup>13</sup>.

En el caso de América Latina, la tendencia de formar grandes consorcios multinacionales permanece con Televisa de México, O'Globo de Brasil, Clarín de Argentina y el grupo Cisneros de Venezuela, quienes están entre las corporaciones más grandes del mundo, dominan el mercado nacional y se expanden mediante acuerdos con grandes corporaciones como TCN (tecnologías de comunicación nacional) o con inversiones bancarias de Wall Street<sup>14</sup>.

“La globalización puede definirse como la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que enlaza los lugares distantes de manera tal que los acontecimientos locales son moldeados por sucesos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa”<sup>15</sup>.

Estos cambios en los medios de comunicación fueron posibles en el contexto de los cambios de dirección en la economía mundial promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, quienes establecieron la necesidad de reducir el gasto público y de iniciar el proceso de privatizaciones; por esta razón, en los últimos veinte años la radio y la televisión públicas vivieron recortes en su presupuesto y posteriormente fueron privatizadas.

---

<sup>12</sup> Op. cit. supra nota 2, pág. 229.

<sup>13</sup> Ibidem, pág. 248.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> GIDDENS, Anthony, *The consequences of modernity*, California, 1990, Stanford University Press, pág. 64.

Estas nuevas condiciones fueron formalizadas con la entrada en vigencia de acuerdos y convenios internacionales: los acuerdos sobre comercio de propiedad intelectual (TRIPS: Trade Related Intellectual Property) y sobre servicios (GATS: General Agreement on Trade in Services) y, por otra parte, los acuerdos firmados en el marco de la Organización Mundial de Comercio en febrero de 1997, “por el cual 69 países se comprometieron a desregular el negocio de la telefonía básica a partir del 1º de enero de 1998, esto es un mercado de cerca de 800 mil millones de dólares anuales”<sup>16</sup>.

En el proceso de globalización de los medios de comunicación, un factor clave ha sido la desregulación de los mismos, algunos países han modificado sus legislaciones para permitir la presencia extranjera en los medios de comunicación. La televisión y la radio, que en muchos países era propiedad estatal, se privatizaron. Por ejemplo, en Europa del Este se pasó de los medios de comunicación controlados por el Estado a la adopción de un sistema mixto de televisión y radiodifusión, donde conviven la propiedad pública y la privada. Los gobiernos privatizaron medios estatales, otorgaron licencias y liberalizaron completamente diarios y revistas. La televisión fue descentralizada y se internacionalizaron los contenidos, después se cambiaron las legislaciones para permitir la privatización y la inversión de capital internacional.

Por supuesto que en cada país este fenómeno adquirió diferentes características, por ejemplo, en Bulgaria la radio y la televisión nacionales son del Estado y las locales son privadas. En la República Checa, la mayoría de los medios han sido privatizados, los periódicos pertenecen al capital extranjero, la mayor parte de las estaciones de radio y los dos canales de TV de alcance nacional son de alianzas locales e internacionales.

Macedonia en tres años ha pasado de un solo canal de televisión a más de 210 radios y televisoras privadas, la mayoría extranjeras. En contraste, en Eslovenia se aprobó el Acta de los Medios Masivos de Comunicación, que impide a individuos, entidades legales, empresas o extranjeros, poseer más de 33 por ciento de cualquier medio<sup>17</sup>.

El panorama es menos homogéneo en lo que se refiere al sureste asiático, en esta región se observa la presencia de las empresas transnacionales de medios de comunicación compitiendo con productores locales, también es común encontrar vínculos entre la propiedad de los medios de comunicación y los líderes políticos locales. En términos generales, como producto de la liberalización económica y política, hay una fuerte privatización y retroceso de la televisión y radio públicas. En la India, Tailandia, Indonesia y Filipinas existen grandes e importantes productores locales, en cambio en

---

<sup>16</sup> HELD, D. y A. MCGREW, Transformaciones globales, política económica y cultura. Oxford, 2002, Oxford University Press., pág. 429.

<sup>17</sup> RAMÍREZ CUEVAS, Jesus (2003), “TV, radio, periódicos, espectáculos, telecomunicaciones: Los monstruos controlan todo” en <www.etcetera.com.mx>.

Singapur se publican ocho diarios y todos pertenecen al Singapur Press Holding, que es dirigido por un funcionario del gabinete, las antenas satelitales están prohibidas y todos los medios están sujetos a la seguridad nacional interna. En Tailandia el gobierno monopoliza los medios de comunicación y los medios electrónicos son controlados por tres instituciones del Estado.

En la India los medios de comunicación fueron siempre propiedad del Estado; aunque la TV nacional sigue siendo pública, se busca privatizar el sistema de radio y los servicios de telefonía básica a AT&T, BT, France Telecom, Bell South y Nynex. En Pakistán, la televisión pública fue la primera en comercializarse en Asia, el gobierno permitió una cadena privada que transmite las 24 horas, 12 horas de CNN y dos horas de BBC vía satélite<sup>18</sup>.

La situación de América Latina es particular ya que la región está dominada por la presencia de grandes transnacionales regionales: Globo de Brasil y Televisa de México.

La inversión en comunicación comercial en México durante 2004 fue de 47,198 millones de pesos, de éstos, el 61.60%, \$29,073.97 millones de pesos, corresponde a publicidad directa que se integra con \$26,773.97 millones de pesos del sector privado y \$2,300 millones del sector público.

En este sentido, la televisión mexicana es un negocio en el que dos empresas controlan la mayor parte de las concesiones, lo que les permite extender su poder a la vida pública y la economía, puesto que concentran el 70% del gasto publicitario anual, valuado en 2,600 millones de dólares.

Así, la televisión se lleva aproximadamente 1,820 millones de dólares, lo que equivale a \$20,202 millones de pesos; de los cuales Televisa obtiene 1,183 millones, 65% del total, y Televisión Azteca 601 millones, 33%. El resto, poco más de 36 millones de dólares, equivalente al 2%, va a la televisión restringida o algunos sistemas locales.

Televisa está a la delantera en el mercado de la televisión de paga, a través de sus servicios vía satélite y cable y en la producción y distribución de diversas señales con las que ha incrementado su base de suscriptores en este ramo en más del 500%.

Además de la concesión de los canales de televisión abierta 2, 4, 5 y 9, Televisa cuenta con empresas en: a) fútbol: Club América, Club Necaxa y Club San Luis, además, es la propietaria del Estadio Azteca; b) editorial: Editorial Televisa e Intermex; c) radio: Televisa Radio; d) Cine: Videocine; e) Video: Televisa Home Entertainment, f) Televisa Música; g) Licencias, sus agentes internacionales son: United Media, SBT y Losa ni; h) Representación: Televisa representa en México y Latinoamérica a: Free mant le Media, MTV, Nickelodeon,

---

<sup>18</sup> Idem.

y Endemol; i) Internet, incide en este rubro con el dominio es mas.com; y j) alianzas estratégicas con: OCESA, Univisión, TU TV, Grupo Árbol, MEDIAPRO y EMI Music.

En el caso de TV Azteca, además de los canales de televisión abierta 7 y 13, incide en: a) fútbol, con el equipo Monarcas Morelia; b) cine con Estudios América; c) música: Azteca Music; d) Banco Azteca; e) Afore Azteca; f) Seguros Azteca; g) Telecomosmo; h) telefonía: Iusacell y Unefon; i) filantropía: Fundación Azteca; j) educación; Plantel Azteca; k) internet, dominio tvazteca.com y todito.com; l) Azteca América; m) además, es licenciataria de Azcel, y n) Grupo Elektra.<sup>19</sup>

Sin embargo, en la región del Caribe dominan los medios de comunicación de Estados Unidos, por ejemplo CNN tiene licencias exclusivas en 15 países caribeños, opera tele puertos, procesadores de datos y controla el acceso de toda la región a satélites como Intelsat. Hay medios controlados por empresarios hindúes y sirios y por trasnacionales como Sony.

La creación de grandes consorcios de las telecomunicaciones reduce de manera automática la información disponible a que tienen acceso los ciudadanos, repercutiendo en las posibilidades de elección y de fiscalización, al tiempo que supone retos para las posibilidades de regulación de los Estados. Como puede observarse, la competencia económica ha reconfigurado los medios de comunicación a nivel internacional, cuestionando los supuestos básicos de la teoría democrática. Actualmente se discute sobre los mecanismos que permitirán mantener la diversidad de fuentes de información.

En respuesta, los países de la Unión Europea han tratado de impulsar una política que proteja a su producción audiovisual de la producción norteamericana. Estas políticas fueron afianzadas en 1993, cuando en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, Europa fijó para sí el 51 por ciento de la cuota de pantalla para producción europea<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid. JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ y JAVIER SANTIAGO SÁNCHEZ, Coordinadores, "Régimen Jurídico de la Radio, Televisión y Telecomunicaciones en General", Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2007, p.47.

<sup>20</sup> Idem., supra nota 2.

## **A. Información y comunicación en las sociedades modernas**

### **1. Concepto medios masivos de comunicación social**

Consideramos que la sociedad contemporánea se encuentra inevitablemente inmersa en el modelo económico de sociedad de consumo. De tal forma, la comunicación, así entendida, es el marco teórico y práctico para investigar, planificar y realizar los procesos de la vida contemporánea en todos sus ámbitos, sea social, cultural, cívico y económico, político y militar. Nada sucede al margen de la naturaleza de la comunicación social.

Por ello puede decirse que la situación derivada del grado de avance de una sociedad y, dentro de esta, de un organismo, institución, empresa o grupo, solo es factible en tanto tenga la capacidad para comunicarse consigo mismo y con el mundo que le rodea.

El grado de avance de la tecnología, el adelanto científico y el perfil de la proyección filosófica exigen con mayor intensidad la verificación y operación de dos situaciones, ambas de igual importancia.

- Capacidad para emitir información, instrumentar un modelo de comunicación y obtener la reacción del receptor; y
- Capacidad para obtener y asimilar la información y, en consecuencia, actuar.

En efecto, la dinámica grupal, orgánica e institucional depende de la capacidad de transmitir información y de asimilarla, además de la eficacia del flujo comunicacional, mediante el cual, receptor y emisor logran la interrelación activa, inmediata y objetiva.

La comunicación social hace posible la satisfacción del imperativo de revisar la capacidad de las sociedades, instituciones e individuos, para detectar, asimilar y encauzar la aceleración del cambio, así como la necesidad de incorporar este a sus sistemas y con máxima eficiencia con vistas a sus objetivos. Implica el manejo de información orientadas a numerosos sectores de la población, a la nación misma y a los habitantes de otros territorios, es decir, a la sociedad en general.

En ese sentido los efectos de la comunicación de masas<sup>21</sup> sobre el comportamiento individual y de grupos podrían considerarse como determinante

---

<sup>21</sup> El término masa se usa como sinónimo de multitud; en el sentido estadístico, masa de los espectadores, masa de los electores, y otros giros. Además de distinguirse otros términos relacionados como lo son multitud, muchedumbre, público y auditorio.

para los estratos sociales o grandes conjuntos de personas que se distinguen por los rasgos específicos de su cultura y su situación económica, es decir, para complejos culturales y económicos. Sin comunicación no hay comunicación.

Los medios masivos de comunicación se clasifican en medios impresos y electrónicos, en libros, periódicos, revistas, historietas y volantes, así como en cinematografía, radio y televisión. En su instrumentación y manejo se observa su monopolio, capacidad de penetración con patrones socioeconómicos predefinidos y manejo de la opinión pública. Basta como ejemplo la cinematografía, el cine, de tal forma que el primer elemento histórico de la comunicación masiva electrónica se ha convertido en un emporio de alcances mundiales. Su importancia, proyección y ámbito de impactación y penetración constituye el medio masivo por excelencia, que, orientado debidamente, permite el mundo de lo colectivo.

Los medios de comunicación facilitan la emisión de mensajes al más alto grado de objetividad, permiten la asimilación del mensaje en los niveles consciente y subconsciente e incluso subliminal; enseñan y transmiten información, provocan el cambio actitudinal mediante la planeación de secuencia, obtienen reacciones en dos sentidos: individual existencial, y social, difunden patrones de hábitos, consumo y uso, y originan la concentración de grandes públicos que, al entrar en contacto físico, reaccionan en sentido gregario y facilitan la penetración e impacto del mensaje. Su penetración y alcance, es simultáneo y ha llegado a cerca de 500 millones de personas.

Tiene enormes posibilidades en el campo de la educación y en la transmisión de información. Los efectos de la visión más notorios en las actividades destinadas a las horas libres son de descenso en la asistencia al cine y eventos deportivos, sustitución del hábito de escuchar la radio o leer; la disminución de visitas de conversación.

La sociedad de consumo implica, al menos en teoría, la movilización del individuo hacia estratos sociales más elevados, como terminal del sistema, esto es, la perspectiva para incrementar el nivel de vida del individuo.

Es importante señalar que la publicidad estimula al receptor al informarle, comunicarle o presentarle posibles satisfactores para lograr el aumento de venta, consumo o aceptación del producto o servicio anunciado.

El método de la publicidad consiste en plantear la difusión de alguna cosa, con arte, que guste, se comprenda y se deje sentir. La elaboración o proyección de un plan de publicidad implica la conceptualización, instrumentación y formulación de un plan de mercados en donde es fundamental

la precisión de la imagen que se desea proyectar en relación al organismo y al producto o servicio.

El uso de medios masivos de comunicación permite llegar a grandes conjuntos, dirigiendo técnicamente la actitud o conducta del público hacia el objetivo deseado, organismo o empresa según sea el caso y hacia el producto o servicio. No debe olvidarse un aspecto importante en cuanto a los medios de comunicación como lo es la opinión pública que apareció como una forma colectiva y que hoy es un factor de suma importancia en la vida política.

## **2. Medios de comunicación y globalización**

Cuando hablamos de globalización, se piensa en un conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que han modificado sustancialmente a la estructura mundial. Esto se percibe con mayor claridad en los medios masivos de comunicación, a partir de los avances tecnológicos y de las modificaciones políticas y económicas operadas en el nivel mundial.

La globalización en lo comunicacional se revela como una tendencia hacia el establecimiento de una cultura global. Mensajes masivos, uniformes, estandarizados son recibidos en el mismo momento por personas diferentes, en distintos lugares del mundo. Esto provoca que la función originaria de la comunicación social, la de transmitir los mensajes generados por miembros de una comunidad, se distorsione. Hoy los mensajes son generados y manipulados en un lugar ajeno, por personas ajenas y con intereses ajenos a la comunidad que los recibe.

En relación con este tema se está produciendo un vertiginoso proceso de centralización y monopolización de los medios de comunicación, que han pasado de tener un rol estratégico, convirtiéndose en el área al que apuntan las mayores inversiones económicas.

Otro tema ligado a este es la creciente influencia de los medios en la sociedad, en la política y en las instituciones. Los medios están cumpliendo funciones que deberían ejercer las instituciones. Las crisis de las representaciones políticas y sociales, el repliegue del estado han llevado a que la gente encuentre en ellos un canal válido para expresar sus inquietudes y necesidades.

Muchas veces es a través de los medios que se instalan los temas de la agenda política, pero estos surgen, a veces, desde el poder, otras de la comunidad que recurren a ellos para realizar sus reclamos y otras, incluso, surgen de los propios medios por motivos empresariales.

Es notorio que existe un proceso de monopolización, mediante el cual grandes empresas están absorbiendo a los pequeños medios. Los medios masivos de comunicación tienen cada vez mayor poder y tienen una influencia creciente en la vida política nacional.

Términos como Internet, ciberespacio, realidad virtual, en fin, globalización, han sido vocablos frecuentes, para todos nosotros, en los últimos años. Todo ello habla del fenómeno que sacude a los habitantes de este mundo. Son cambios acelerados debido a los avances tecnológicos y que alcanzan niveles complejos de relaciones entre los distintos países, corporaciones, sociedades y seres humanos.

El intento por entender el fenómeno de la globalización se agrava cuando tratamos de comprender, dicho término, acuñado por Marshall McLuhan. La globalización nos refiere, hoy en día, a una serie de cambios cuya intensidad no tiene precedentes en la historia de la humanidad, tales como:

- La abundancia y eficiencia de las relaciones económicas entre unos sectores y otros, entre unos países y otros, aparentemente distantes entre sí.
- Las grandes operaciones de las multinacionales en cualquier parte del mundo.

El debilitamiento del papel de los Estados-Nacionales, sobre todo los países subdesarrollados. La existencia de problemas y causas comunes en toda la humanidad, en especial el medio ambiente, los derechos humanos, las enfermedades contagiosas, etc.

Desde la economía política, la globalización es entendida como una reafirmación de las tendencias económicas fundamentales, en particular la ley del valor, que venían siendo obstaculizadas por una serie de prácticas económicas y políticas que dificultaban el proceso de circulación de mercancías y capitales.

También, se considera la globalización como sinónimo de universalización, referido especialmente para definir las nuevas relaciones económicas constitutivas de un mercado mundial.

Si bien el fenómeno de la globalización no es nuevo, este viejo sueño de control sin fronteras no comienza a tomar forma hasta que aparecen las nuevas tecnologías de la información, simbolizadas por las computadoras, el satélite de comunicación y las redes digitales o de fibras ópticas.

Lo que da una nueva dimensión a este fenómeno es la transmisión virtual instantánea de todo tipo de mensaje hacia y desde cualquier lugar mediante

redes privadas. Con ello desaparecen las limitaciones de tiempo y espacio, y las fronteras, e incluso la soberanía, dejan de ser un impedimento para la legitimación del "libre flujo" y el "libre mercado".

Licio F. Oliver Costilla en su artículo "El Estado Latinoamericano ante la mundialización del capital"<sup>22</sup> critica la imagen de la globalización proyectada por los grandes medios de comunicación de masas que hablan de la caída de las fronteras económicas, comerciales y financiero de los países, de una nueva organización mundial de la producción, de una modernización radical de las empresas en todos los lugares, del acceso al consumo y a la comunidad mundial, de una flexibilidad laboral que cambia el papel del trabajador, de un nuevo desarrollo sociocultural guiado por una nueva visión de mundo, todo ello bajo la sombra de un Estado liberal y democrático.

La crítica de Licio Oliver va encaminada a señalar la "imagen" "unilateral" "buena" de los medios de comunicación: "De hecho, la crítica del fenómeno ha demostrado que la globalización plantea en la mesa de debates, la dominación mundial de una nueva oligarquía industrial y financiero, una relación económica preferente entre los países desarrollados, una nueva exclusión social de amplios sectores de pobres y desempleados, la sumisión del mundo al poder político, financiero y militar de Estados Unidos, la extensión de la irracionalidad en el uso de la naturaleza por los intereses industriales y una mayor alienación de la sociedad al consumo suntuario"<sup>23</sup>.

Enrique González-Manet en su libro "Globalización, medios de comunicación y dominación cultural"<sup>24</sup>, considera que las transformaciones en los medios de comunicación pueden resultar positivas o no, dependiendo de las políticas públicas adecuadas y oportunas, que sean capaces de fortalecer y preservar un desarrollo independiente. Para ello es necesario afirma, reconocer que el mundo de la informática está lleno de contradicciones que pueden extender el poder del ser humano y excluir la participación de otros.

"La comunicación global instantánea, el procesamiento de datos y el almacenamiento ilimitado de datos, y el perfeccionamiento de equipos más integrados y eficientes, favorecen la creación de nuevos servicios no soñados hasta ahora. Pero tales beneficios no siempre están disponibles por el alto costo de las redes y grandes sistemas de comunicación, la falta de recursos humanos o las limitaciones de acceso a las autopistas electrónicas"<sup>25</sup>.

Para Eduardo Saxe Fernández y Christian Brügger Bourgeois en su libro "El "globalismo democrático neoliberal y la crisis Latinoamericana"<sup>26</sup>, la

---

<sup>22</sup> Estudios: UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Año V, No. 9. Enero-junio, 1998.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág.4

<sup>24</sup> Tri Continental. Cuba, Número 18, Vol. 32,1997, p.19.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 10.

<sup>26</sup> Cuadernos Prometeo, No. 15. Heredia: Departamento de Filosofía, 1996.

globalización es una nueva forma de hegemonía mundial de los Estados Unidos, que en el pasado había sido propia de occidente. Dichos autores, señalan como dato interesante dos nuevos peligros ontológicos de la globalización: el peligro termonuclear.

"... consiste en disponer de la capacidad para destruir, unas quinientas veces a cada ser humano vivo en el planeta"<sup>27</sup>.

y el peligro ecosocial:

"... cómo contribuimos individual, grupal y socialmente. Instante a instante y día a día, a la destrucción de la naturaleza y de la sociedad humana..."<sup>28</sup>.

Al mismo tiempo la globalización plantea para Saxe y Brügger, un nuevo rasgo: la capacidad de manipulación tecnológica.

"El empleo de las tecnologías del conocimiento y la información permite no solamente intervenir en la naturaleza sino reproducirla, particularmente en sus aspectos biológicos y psicológicos sociales"<sup>29</sup>.

Jorge Liarían Ibañez, en su obra "Modernidad, razón e identidad en América Latina", considera que los procesos de globalización tienen un efecto desintegrador sobre la identidad personal en cuanto afectan:

"...a las comunicaciones, la política y la cultura que están cada vez más interconectadas e interdependientes en todo el mundo"<sup>30</sup>.

Sostiene que los cambios rápidos y su impacto global hacen que el sujeto pierda el sentido de lo que está sucediendo, no vea continuidad entre el pasado y el presente y se le haga difícil formarse una visión unitaria de sí mismo. Todo ello debido a que:

" ... La globalización de las comunicaciones a través de medios electrónicos ha permitido la separación de las relaciones sociales de los contextos locales de interacción"<sup>31</sup>.

Los "otros" con los que cada persona puede entrar en relación, no son cognoscibles en el modo de la presencia, sino que el contacto con ellos se realiza por los medios de comunicación y, especialmente por imágenes televisivas.

---

<sup>27</sup> Ibíd., págs. 52-53.

<sup>28</sup> Ibíd., Pág. 56.

<sup>29</sup> Vid. op. cit. supra nota 6, pág. 57.

<sup>30</sup> Chile: Andrés Bello, 1996, pág. III.

<sup>31</sup> Idem.

Todo estos cambios hacen que la construcción de identidades personales se han tornado más complejas y mediadas por los medios de comunicación.

Los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad. El medio audiovisual se ha convertido en el interlocutor directo de los ciudadanos, por encima del político y del maestro.

Una visión sobre el fenómeno de la globalización nos la presenta Néstor García Canclini en "Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización"<sup>32</sup>. Canclini analiza la globalización a partir de los cambios producidos en manera de consumir y ello ha alterado las formas de ser ciudadano. Los cambios producidos en las campañas electorales donde sustituyen los mítines por los discursos televisivos, las polémicas doctrinarias por la confrontación de imágenes y la persuasión ideológica por las encuestas de marketing, producen cambios en nuestros papeles sociales. Es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos.

Estos cambios culturales, de las formas tradicionales de hacer política, Canclini los explica a partir de las transformaciones de la vida cotidiana en las grandes ciudades y la reestructuración de la esfera pública generada por las industrias comunicacionales. La radicalidad de los cambios se puede percibir al comparar las épocas en que las identidades se definían por esencias a históricas, mientras ahora se configuran más bien en el consumo, depende de lo que uno posee o es capaz de llegar a apropiarse. Las transformaciones constantes en las tecnologías de producción, en el diseño de los objetos, en la comunicación más extensiva e intensiva entre sociedades, vuelven inestable las identidades fijadas en repertorios de bienes exclusivos de una comunidad étnica o nacional.

Mientras, en el nacionalismo de los años sesenta y setenta existía la visión política de estar contento con lo que se tenía, es visto hoy como el último esfuerzo de las elites desarrollistas, las clases medias y algunos movimientos populares por contener dentro de las tambaleantes fronteras nacionales la explosión globalizada de las identidades y de los bienes de consumo que las diferenciaban. Esta oposición esquemática, dualista, entre lo propio y lo ajeno nos conduce a pensar lo global como sustituto de lo local. Los consumidores de un país asistimos a una pérdida: los objetos pierden su relación de fidelidad con los territorios originarios. Se produce, un proceso de cambio entre la internalización y la globalización.

Para Canclini no fueron tanto las revoluciones sociales, ni el estudio de las culturas populares, ni la sensibilidad de algunos movimientos alternativos en la política y en las artes, los que han provocado los cambios. Admite que ha

---

<sup>32</sup> México; ed. Grijalbo, pág. 16.

sido el crecimiento vertiginoso de las tecnologías audiovisuales de comunicación las que establecieron otras formas de informarse, de entender a la comunidad a la que se pertenece, de concebir y ejercer los derechos, ello ha modificado la participación política de los ciudadanos.

### **3. Consecuencias de la Globalización**

Es en el ámbito de las comunicaciones donde el mundo parece caminar por dos rumbos distintos. El hecho de que ya no sólo en las capitales, sino también, en las ciudades intermedias de América Latina, las personas de cierto nivel económico puedan tener el servicio de televisión por cable, no puede ocultarnos el hecho de que aún millones de hombres y mujeres de los países de Centroamérica y Suramérica están muy lejos del mundo de las interconexiones globales.

En febrero de mil novecientos noventa y nueve, el Vicepresidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, puntualizó en la conferencia del grupo de las siete naciones más ricas del mundo (G7), que hay más líneas de teléfono en la isla de Manhattan (Nueva York) que en toda África sub-sahariana.

En los distintos informes del Banco Mundial se afirma que el conjunto de tendencias que configuran la revolución del conocimiento, que tiene como base la explosión de la tecnología informativa, está creando una nueva brecha: las economías más ricas en información versus las economías pobres en información. Pero además, señala que lo preocupante es que las primeras avanzan rápidamente en los nuevos desarrollos y aplicaciones, mientras las segundas avanzan lentamente, por lo que la brecha se está expandiendo. En efecto, las capacidades informáticas entre los países del Sur y del Norte son cada vez más grandes.

Actualmente existen 150 millones de computadoras personales (PC) en el mundo, pero el 95% de ellas está en los países desarrollados.

En los países en desarrollo, que tienen las tres cuartas partes de la población mundial, publican sólo el 30% de los periódicos que circulan diariamente en el mundo, Estados Unidos y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con sólo el 15% de la población mundial, ocupan con sus satélites, más del 50% de la órbita geostacionaria. El Tercer Mundo ocupa menos del 10%.

Diez países del Norte, con el 20% de la población mundial, tienen casi las tres cuartas partes de las líneas telefónicas del planeta y cinco de esos países, que tiene solo el 15% de la población mundial, tienen más de la mitad de todas las líneas telefónicas del mundo. Así, Italia tiene tantas líneas como toda

América Latina, los Estados Unidos como toda el Asia y los Países Bajos como toda el África.

En América Latina y el Caribe sólo existen siete líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes, mientras Suecia tiene 65,13.49. Países de China a Camboya, tienen menos de un teléfono por cada 100 habitantes (35 de esos países están en África), mientras Finlandia y Estados Unidos tienen más de una computadora "anfitriona" (host) por cada 100 habitantes.

El lector del "New York Times" consume más páginas de periódico cada domingo que un africano promedio en un año.

Dos grandes rutas acaparan el 80% del tráfico telefónico mundial: la ruta entre Norteamérica y Europa (60%) y la ruta entre Norteamérica y el Sureste de Asia (20%).

Más de 40 millones de personas en 168 países están conectados a INTERNET, la red mundial de computadoras unidas por cables y líneas ordinarias de teléfono, que permite el transporte de información digitalizada, pero 70% de las computadoras "host" de INTERNET están en Estados Unidos y no alcanza a 10 el número de países africanos conectados a esta red. Y, para concluir con este listado, 6,8 millones de documentos están disponibles en el World Wide Web de INTERNET y 80.000 compañías están ya conectadas a esa red, pero el 80% de la humanidad todavía no tiene las telecomunicaciones más básicas.

Por otra parte nos encontramos que en la globalización está la creciente monopolización, la información y la comunicación global por las corporaciones transnacionales, mediante una ola inédita de fusiones y adquisiciones en el ámbito mundial, a un ritmo tan frenético que inclusive llega al conocimiento del gran público a través de los diarios, encandilados por el gigantesco tamaño de las ofertas, negociaciones y compra-ventas.

Justamente desde mil novecientos noventa y cinco, hemos visto acelerarse la constitución de compañías especializadas en multimedia, las alianzas estratégicas y los procesos de fusión

### **a. Los medios de comunicación y la identidad cultural**

Uno de los cambios que se están produciendo con la globalización y que tiene relación con el desarrollo de los medios de comunicación, es el conflicto de la identidad cultural.

Los países occidentales más poderosos, encabezadas por las compañías transnacionales americanas, han monopolizado el mundo de las comunicaciones hasta tal punto que el bienestar económico y la identidad cultural de naciones menos poderosas se ha visto fuertemente debilitadas.

Nos referimos a ciertos críticos que han llamado el Imperialismo de los Medios de Comunicación, a saber, el dominio de los canales mundiales de comunicación por las naciones tecnológicamente desarrolladas. El avance tecnológico actual de algunos países es tal que se ha podido establecer un sistema mundial de canales comunicativos. Este hecho tiene un efecto directo en el concepto de identidad de las diversas culturas de todo el mundo.

Al vivir en una cultura visual ello determina en alto grado nuestra comprensión del mundo actual, y consecuentemente, nuestra propia identidad.

Los medios de comunicación repercuten en los procesos de construcción de significado. Podemos crear discursos para los medios de comunicación o recibirlos como audiencia. Este trabajo es un ejemplo del discurso. En el segundo caso, recibimos imágenes, textos e ideas, algunas veces en forma de propaganda. Por medio del procesamiento y organización de estas imágenes, texto e ideas creamos la interpretación del discurso, lo cual finalmente a formar parte de nuestra propia concepción del mundo.

Los medios masivos dedicados a la difusión de mensajes recreativos e informativos (radios, televisión, vídeo), en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, dependen, no tanto con respecto a la cultura global, sino de la producción norteamericana. En la mayoría de los países de la América Latina no existe ninguna protección a la edición de productos locales. Ello provoca que la generalidad de lo que pasa por la televisión sea ajeno a nuestra realidad y conduce al desdibujamiento de las identidades nacionales y regionales.

En la inauguración del Segundo Encuentro Internacional de Promotores de Cultura Popular de América Latina y el Caribe, realizado en la Universidad Nacional en 1993, se destacó asimismo que el principal enemigo por vencer es la globalización cultural que borra los perfiles locales y ancestrales, "por ello es necesario proteger la identidad nacional mediante las culturas populares". Los conflictos sociales generados por la injusta distribución de la riqueza, la pérdida de expresiones culturales tradicionales, así como la violencia que se difunde en los medios de comunicación desintegran la riqueza de la pluralidad cultural.

Para el filósofo argentino Arturo Andrés Roig, la identidad cultural como la sociedad misma comporta crisis y restauraciones, demoliciones y reconstrucciones como contenidos procesales, que transcurren en determinado tiempo y espacio, apreciables con nitidez en países de Europa, Asia, África y América Latina. Por ello, las sociedades latinoamericanas se encuentran:

"... ante la denuncia del fin de una época, ante el surgimiento de nuevos principios de identidad por obra de la expansión y consolidación del asombroso avance tecnológico"<sup>33</sup>.

## **b. El impacto de los medios de comunicación en la educación**

Para la mayoría de los países de la América Latina la conservación de la educación, debe ser un asunto prioritario. En un momento como éste en que la globalización económica y comercial, la internacionalización de los procedimientos de todo orden y de las corrientes de transculturación, a través de los medios de información y de comunicación cibernética, es de influencia tan fuerte y de una velocidad tan grande y tan contagiosa en el mundo actual, que debemos fomentar el sentido crítico, establecer los filtros y las defensas que nos permite discernir los límites del resguardo entre lo propio y lo ajeno, filtrar las modas contaminantes de los cambios que deben ser fundamentales.

No deja de preocupar, en el momento actual, el desarrollo de valores de nuestra identidad. Sí nos preocupamos de la conservación ambiental y el desarrollo, como problemas prioritarios en la sociedad contemporánea, debe preocuparnos un sistema de educación público, de mejor calidad y más equitativo que prepare a los jóvenes para el mundo del futuro.

Muchos han sostenido que el sistema educativo de un país está estrechamente vinculado con el carácter nacional, en el sentido de que uno actúa sobre el otro en forma recíproca.

Es así, que existe cierta preocupación en amplios sectores de América Latina que en aras de volvernos "competitivos" en términos internacionales y de facilitarnos el participar en el "mercado" del conocimiento en condiciones igualitarias con respecto a otros países (que para los países del Tercer Mundo nunca lo son), se promueve algo que se llama "bachillerato internacional" en los colegios privados. Quizás la existencia de dicho bachillerato pueda ser conveniente, pero habría que examinar a la luz de nuestras modalidades educativas y culturales, discutirlo en el marco de lo que aspiramos que sea la sociedad mexicana en el próximo milenio y juzgarlo dentro de criterios de justicia social.

El rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la creciente concentración y monopolización de los conglomerados que rigen las telecomunicaciones y la industria cultural, representan un serio desafío para los

---

<sup>33</sup> Roig Arturo A., "El Pensamiento latinoamericano y su aventura", Buenos Aires, ED., Centro Editor de América Latina, 1994, p. 36.

países latinoamericanos, pero es indudable que sus ciudadanos podrán participar más plenamente de la vida cultural, económica y política si acceden a las nuevas tecnologías y a las fuentes de información.

Es particularmente importante, en consecuencia investigar y proponer soluciones que den a la sociedad civil, a las universidades, a los grupos humanos y a los propios medios de comunicación social de los países pobres ese acceso. En teoría, los medios de manejar información son cada vez más manejables y democráticos: ya decíamos que, en este momento, más de 40 millones de personas en 168 países tienen conexión con internet. Pero, en la práctica hay el peligro de un nuevo elitismo de la información que margine a la mayoría de la población del mundo. En el corto plazo, la brecha informativa entre el Norte y el Sur crecerá aún más, especialmente para África.

Asistimos actualmente a una evolución hacia la sociedad global. Esto hace que surjan niveles de emergencia nuevos para los individuos, que crean confusión e inseguridad. La sociedad global se va implantando como un horizonte de interacción planetario y universal. Esta evolución encierra, por un lado, aspectos fascinantes y, por otros, desconcertantes y angustiadores. En función del nivel de enseñanza y los intereses específicos del individuo éste puede sentir lo extraño como una amenaza. Mundos culturales distintos, sea por la religión, la forma de entender la modernidad, la concepción de la democracia, el pluralismo o bien la organización de la vida cotidiana, en determinados lugares, chocan de repente unos con otros, causando confusión o creando inseguridad.

Los crecientes desafíos que América Latina enfrenta tienen un escenario: los medios de comunicación. No obstante, esos medios reseñan en sus espacios informativos los procesos que vive la región, ellos mismos experimentan en su estructura propietaria, su tecnología y su papel social, cambios que provienen de los conflictos de la sociedad y de la misma tecnología. Unos medios de comunicación que cada vez se ocupan y promueven aspectos de la vida más superficiales.

El fenómeno de la globalización es contradictorio, y abarca integración y fragmentación, nacionalismo, regionalismo, geoeconomía y política. Según se ha analizado, todos los observadores coinciden en que el mundo entero está sufriendo una mutación drástica en este inicio del milenio y muchos creen que se trata de un cambio de época, es decir de una transformación tan profunda que dará origen a una sociedad distinta y a paradigmas enteramente nuevos. Hoy ya se habla de un nuevo período histórico (posmodernidad) cuyo alcance no vislumbramos a plenitud, pero que será la montura en la que cabalgaremos en este milenio y hacia esa próxima sociedad que está surgiendo por doquier.

Los monopolios tienden a sustituir el diálogo social, uniformizan, diluyen y lesionan la identidad al no respetar las diversidades. Sin duda el principal

problema que plantea la globalización se relaciona directamente con los monopolios y los oligopolios informáticos.

Por un lado la concentración mediática provoca una merma en las programaciones locales, en detrimento de la difusión de la cultura y las tradiciones de cada comunidad. Por el otro, el avance de la centralización ha puesto en riesgo numerosas fuentes de trabajo de técnicos, empleados y profesionales de los medios de esas poblaciones.

Los medios masivos de comunicación son parte constitutiva de la vida política y su influencia crece junto a la vida democrática; es por ello que se necesita una legislación con normas claras para no dejar a los medios a los avatares de las reglas del mercado. El resultado del proceso de centralización y concentración monopólica ha dejado reducido a dos corporaciones como únicos propietarios de la mayoría de las empresas que operan los medios masivos de comunicación. La opinión pública, la vida democrática, dependen de la mediación que realizan estas corporaciones en el procesamiento de la reproducción de la información y los valores culturales de la sociedad.

## **B. Los medios de comunicación social como agentes socializadores**

Todos nos comunicamos; comunicarse es una de esas experiencias sustancialmente humanas que asumimos como parte de nuestra cotidianeidad. Al pensar el fenómeno de la comunicación, frecuentemente nos encontramos con definiciones confrontadas, nociones contradictorias y bastante significativas.

Comunicarse suele ser vincularse, poner en común, compartir, intercambiar. La comunicación asumida como un trabajo específico o relacionado con alguna otra tarea de tipo cultural suele transformarse en producción de mensajes, manejo de instrumentos o canales, estrategias informativas.

Hoy en día, los medios de comunicación constituyen una herramienta persuasiva que nos permiten mantenernos en continua comunicación con los distintos sucesos sociales, económicos y políticos tanto a escala nacional como internacional. Las sociedades modernas se encuentran permanentemente en comunicación; en ellas, los medios tienen el poder de conectar las partes dispersas en el todo, desempeñando un papel importante en la promoción cultural y la formación. Su acción aumenta en importancia por razón de los progresos técnicos, de la amplitud y la diversidad de las noticias transmitidas.

Un medio de comunicación es una institución que produce y reproduce una realidad pública, y como dice Mauro Wolf en su obra "Los efectos sociales de los medios", los medios no solo transmiten información sobre la realidad sino

que también plasman la realidad del contexto social político. Estos especialistas pueden transformar cualquier hecho real en la materia prima de un mensaje-noticia, en un producto, que a su vez pasa a alimentar el circuito de la información.

La noticia tiene un sentido y una función que se ha hecho imprescindible como vínculo social e intersubjetivo que permita reunir la pluralidad cultural de los miembros de una comunidad, y generar una historia común, una identidad y un discurso propio en el que puedan reconocerse.

La comunicación representa el espacio donde cada quien pone en juego su posibilidad de construirse con otros. Pero transformada en práctica social, comenzó a constituir una esfera de preocupaciones para analistas de diversos orígenes. Es decir, desde el momento en que con la aparición y desarrollo de las tecnologías de naturaleza electrónica, la sociedad asumió las modalidades de comunicación masiva.

Si algo caracteriza al siglo XX e inicio del XXI ha sido el desarrollo de la "cultura de masa", a través de los medios de comunicación que han vivido una expansión enorme y paralela al perfeccionamiento del capitalismo, convirtiendo a la noticia, en esencia una pieza breve y sesgada de la actualidad, en el centro de la cultura popular. Periódicos, radio y más tarde la televisión, se han convertido en los creadores de debates, de ideas compartidas, de cohesión social, de mitos y leyendas.

Los medios de comunicación social pueden engendrar cierta pasividad en los usuarios, haciendo de éstos, consumidores poco vigilantes de mensajes o de espectáculos. Los usuarios deben imponerse moderación y disciplina respecto a los mass-media. Han de formarse una conciencia clara y recta para resistir más fácilmente a las influencias de los medios.

Los medios, por un lado, pueden contribuir a la formación de individuos más cultos, mejor informados y más libres, pero por el otro, pueden servir para la difusión de una cultura superficial, rutinaria y consumista; pueden ser utilizados para entender e ilustrar nuestros ocios, como también para alienarnos con falsos señuelos, falsos ídolos y falsas doctrinas.

Existen algunos comunicólogos que consideran que los medios de comunicación no son tan poderosos como creyeron alguna vez teóricos de la comunicación. La existencia de una sociedad dividida en muchas subculturas, caracterizada por el pluralismo cultural popular avala tal premisa. Para ellos, los medios reflejan los cambios que van ocurriendo en una sociedad en un momento dado, pueden agregar ímpetu y acelerar las cosas, pueden establecer agendas, pueden incrementar el conocimiento, pero nunca tienen ni tendrán la capacidad de uniformar a la gente.

Guinsberg Enrique en su libro "Control de los medios control del hombre", plantea como punto de partida que toda la sociedad necesita construir y construye un determinado tipo de sujeto social, el adecuado para el mantenimiento y reproducción del sistema estructural que lo forma, utilizando para ello distintas instituciones (escuelas, iglesias, medios, etc.) que confluyen hacia el objetivo buscado; en este punto es donde se plantea de que manera los medios masivos de difusión influyen en esta construcción.

En gran número de casos, los estudios sociológicos de los Medios en lo que respecta al análisis de los efectos, no han sido de contenidos ideológicos sino de reacciones conductuales y actitudinales.

Guinsberg está seguro de que la mayoría de los estudios de los "efectos" no consideran al hombre como ser social y ubicado en el contexto del marco social que lo forma y estructura, lo que implica ubicarlo en un marco englobante, evitando encerrarlo en sí mismo, sino que el análisis de los efectos está dirigido casi exclusivamente a aspectos puntuales como la violencia, consumo, cambio de actitudes, etc., sin entender como prioritarias incidencias mucho más profundas.

## **1. Como inciden los medios de comunicación en la identidad de una sociedad**

A lo largo de la historia, se produjeron revoluciones en la comunicación, cada nuevo medio aportó un recurso que produjo cambios importantes en la organización de la sociedad y en la transmisión de la cultura.

La introducción de nuevas tecnologías modificó la lectura, el modo de vivir y de entender la realidad y la intervención sobre ella. Es la modificación cultural introducida por los medios de comunicación de más, lo que va a provocar las reacciones más dispares, desde los entusiasmos más fervorosos hasta las condenas más rigurosas.

En las sociedades contemporáneas es cada vez mayor la importancia de los medios masivos y en particular de la televisión. Esta influye sobre la forma de actuar o de pensar de las personas, logra modificar la forma en que los hombres conocen y comprenden la realidad que los rodea.

La intensidad y calidad de la utilización de los medios oscilan enormemente, dependiendo en particular de la infraestructura medial del país y del status social, económico y cultural del usuario. En general se puede constatar que los medios se utilizan con tanta más intensidad cuanto más desarrollada está la estructura medial de la nación y mayor es el nivel cultural del usuario.

La importancia de la televisión en el proceso de socialización de los chicos y jóvenes y de todos los integrantes de la sociedad está relacionada con la calidad de los contenidos de los programas educativos, informativos y de entretenimientos que transmite y también de las publicidades que influyen en los hábitos de consumo de la población.

Los medios son parte esencial de los procesos de comunicación en las sociedades modernas.

La televisión se transforma de vehículo de hechos, en aparato para la producción de hechos, es decir, de espejo de la realidad pasa a ser productora de realidad.

Los medios de comunicación son parte esencial de los procesos de comunicación de las sociedades modernas; aportan interpretaciones de la realidad, que son internalizadas por sus públicos. Las personas pueden desarrollar construcciones subjetivas y compartidas de la realidad a partir de lo que leen, escuchan o miran. Por tanto, su conducta personal como social, puede ser moldeada en parte por las interpretaciones aportadas por los medios ante hechos y temas sociales, con respecto a los cuales los individuos tienen pocas fuentes alternativas de información.

El proceso de socialización es continuo y generalmente pasa en forma inadvertida. Ni el contenido ni los métodos de socialización son inmunes a la influencia de los medios, la influencia y el cambio pueden tener lugar y de hecho lo tienen. Los medios de masa, se pueden admitir, constituyen sólo un aspecto del proceso, pero sería muy sorprendente en verdad si no desempeñaran un cierto papel en la modelación de nuestras actitudes respecto de la vida, de nosotros mismos y de los demás.

Los medios en general, se han convertido en la primera escuela, tanto para la creación y la legitimación de formas de conducta, la visión que el hombre tenga de sí mismo, la sociedad y sus relaciones. Ejemplos de obediencia ciega a los medios, es la adopción de lenguajes y modas promocionadas pero que no guardan la menor cordura.

De la misma forma que el advenimiento del lenguaje le abrió a la gente nuevas puertas para que pudiera escapar de los límites de la comunicación circunscripta, la llegada de la comunicación de masas y su transformación en sistemas de comunicación complejos permite a los seres humanos de nuestros días organizarse a una escala más global.

A través de su compleja telaraña de relaciones de dependencia con los individuos, las redes interpersonales, las organizaciones y los sistemas sociales, el sistema de medios ha evolucionado desde el status que tenía en la década de

los treinta del siglo pasado hasta su status contemporáneo como sistema de información fundamental para la continuidad de la sociedad.

La importancia hoy asignada a los medios es tal, que cada vez se incrementa la tendencia a asignarle el papel de institución hegemónica en el proceso de socialización.

Esta preponderancia de los medios obedece a múltiples motivos, aunque algunos son muy obvios como la presencia constante de ellos en toda la población y el hecho de llegar mucho antes a los niños que la escuela.

No debe olvidarse que los medios llegan hasta los lugares más recónditos del mundo, en donde no tienen acceso a la educación formal; estos sectores marginales de la cultura, igualmente se integran a las características y formas de vida de la población, adecuándose e integrándose de manera constante a lo que la misma exige, así como asimilándose a sus cambios.

Hoy es imposible negar la gran importancia de los medios de comunicación en un proceso de socialización en el que actúan no con exclusión sino en distintos grados de combinación y coexistencia con los otros, en una situación de reforzamiento constante.

Los sucesos que ocurren en una sociedad constituida por diversos sistemas sociales, con una cultura determinada y con una estructura y dinámica que articulan su forma de ser, son transmitidos no asépticamente por los medios. Las características de estos se ven limitadas por los distintos sistemas sociales y en distintos grados. Son los directores de radio, TV, de diarios, y en el fondo tienen además responsabilidad los anunciantes, los que transmiten influjos culturales, a veces buenos, a veces malos, que influyen en el futuro del país y en la formación individual de los niños.

## **2. La televisión y la sociedad**

Desde comienzos de los años '60 la utilización de la TV en el ámbito instructivo se ha extendido considerablemente en países de elevado nivel cultural (Suecia), como en otros con grandes retrasos culturales (los del tercer mundo), donde se llegó a confiar en la TV como instrumento decisivo para la culturización.

Se dice que la TV constituye una ventana abierta al mundo, cuya realidad podemos contemplar desde la comodidad de nuestros hogares.

Existen ciertos programas de TV, que ofrecen formas estereotipadas de reacción típicas.

Pudiera darse una cierta tendencia a imitar los modelos presentados por TV y esto constituiría de alguna manera una limitación de nuestra libertad. El mayor riesgo de influencia lo corren los niños y los ignorantes, las personas que por falta de experiencia, no han adoptado aún una postura personal definida ante los problemas claves de la existencia, o aquellas personas en las que la falta de cultura, determina una carencia de decisión personal fácilmente influenciable por los programas de TV.

Los medios masivos de comunicación son también instrumentos de poder. Con ellos se trata de embotar las mentes y proveerlas de eslóganes. En vez de estimular con ellos la liberación de las personas, se estimula el condicionamiento para la estrechez mental y la esclavitud. Con los medios sensacionalistas se está dando vida a una imagen estrecha y cavernaria.

Es conocida por todos la influencia que tiene la televisión en la vida de las personas y la cantidad de tiempo libre que se le dedica.

Algunos de los investigadores afirman que esa influencia es muy grande en el caso de los chicos y jóvenes, en especial en la formación de su identidad. Las imágenes tienen cada vez más poder de convicción, es decir, es muy fácil creer que lo que se ve en televisión es verdad. Por eso, sostienen los investigadores, los chicos muchas veces aceptan fácilmente, los modelos de juventud o niñez que se presentan en la pantalla. Los programas y las publicidades tratan de convencer sobre cómo son los chicos y jóvenes (o cómo deben ser), lo bueno que es hacer tal cosa, o qué bien se van a sentir si compran esto o aquello.

Aceptar los mensajes tal cual es sin ningún cuestionamiento acerca de qué pensamos, de lo que vemos o escuchamos, hace muy difícil la formación de la personalidad y del criterio propio de cada uno.

Los medios masivos de comunicación suelen ser vehículos de transculturación. Empiezan introduciéndose en una sociedad como objetos curiosos y terminan siendo una necesidad. El régimen industrial con que operan estos medios les hace acuñar signos y símbolos estandarizados y fomentan el consumo pasivo de estos por la masa.

El auge de los medios de comunicación ha hecho posible el acortamiento de las distancias, manteniéndonos vinculados al resto del mundo. No obstante producen un degradamiento en la sociedad.

Actualmente los medios se han convertido en "jueces de la verdad", son ellos quienes deciden y dictan modas, consumos, modelos de vida. Establecen qué es lo correcto y qué es lo incorrecto, y deciden cuales son los hechos importantes y trascendentes del mundo.

Para evitar esta situación es indispensable un cambio de conciencia, hay que tener una responsabilidad social sobre los mensajes que provienen de los medios.

Como dice María Ester Perea de Martínez, en su libro "Conocer nuestro tiempo", los medios pueden ser artífices de una positiva renovación de la sociedad y abrir a la juventud mejores horizontes; pero todos estamos obligados a exigir que los mismos sean más responsables e impedir que los grandes financieros subsidien lo que vaya en contra de la moral. Una equivocada interpretación de la libertad de expresión, puede poner en peligro verdades esenciales. Ahora, no se puede aceptar que en nombre de una libertad de expresión, se llegue a estimular conductas que la misma constitución y el derecho desapruiban o condenan.

La Iglesia enfatiza la responsabilidad de los medios para contribuir al auténtico e íntegro desarrollo de las personas y alentar el bienestar de la sociedad. "La información suministrada por los medios está al servicio del bien común. La sociedad tiene el derecho a la información basada en la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad".

Corresponde al estado defender y asegurar la verdad y justa libertad, promulgando leyes y velando por su aplicación, los poderes públicos se asegurarán de que el mal uso de los medios no llegue a causar graves peligros para las costumbres públicas y el progreso de la sociedad. Nada puede justificar recurrir a falsas informaciones para manipular la opinión pública mediante los mass-media.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### REFERENCIA DE LA REFORMA ELECTORAL, NOVIEMBRE 2007.

#### Presentación

Como ideal podemos decir que el mejor Estado es el más democrático. La humanidad ha llegado a la conclusión de que el autoritarismo es, socialmente hablando, muy mal negocio. Es claro que en el campo de lo político y en este inicio de milenio a la sociedad el autoritarismo, no le produce rendimientos que justifiquen sus elevados costos.

Se democratiza el Estado para hacerlo un mejor instrumento para asegurar la gobernabilidad. Pero la gobernabilidad, a pesar de los intentos de secuestro tecnocrático, tampoco es una noción neutra. Hay una gobernabilidad democrática con requerimientos distintos, en su definición, amplitud y profundidad, a la gobernabilidad autoritaria.

Queremos un Estado más democrático, y sabemos que la sociedad democrática necesita ser gobernable, en orden a sobrevivir y desarrollarse, haciendo posible la comunidad de seres humanos libres, responsables y solidarios.

El Estado más democrático que queremos es uno donde la responsabilidad (accountability) del poder ante los ciudadanos sea mucho más real que meramente formal, donde la representación opere con eficiencia, donde medios y fines sean democráticos, de modo que ese Estado no se sienta, ni sea sentido, como amo o sustituto de la sociedad, sino como su instrumento para gerenciar y garantizar el bien común.

Por ello al considerar el papel de los medios de comunicación en la consolidación de la democracia, es necesario hacerlo a la luz de su influencia en el cambio, en la transformación del aparato estatal en uno cada vez más al servicio de su democratización y de la democratización de la sociedad, entendidas ambas como procesos y no como actos singulares de la voluntad política o jurídica.

La libertad, escribe Savater, puede liberarnos pero también puede esclavizarnos<sup>34</sup>. Sin lugar a dudas, en la actualidad no se concibe información sin medios de comunicación.

La relación entre ambos elementos, necesidad de información en democracias representativas y medios de comunicación condicionados por la

---

<sup>34</sup> Libre mente, Espasa Calpe Madrid 1995, p. 79.

lógica de mercado globalizado, suponen serios problemas para la consolidación democrática. Cuando ambos elementos se combinan y se someten a evaluación, el resultado es que existen pocas condiciones para consolidar y ampliar las democracias.

Un claro ejemplo del reto que supone la influencia y características de los medios de comunicación globalizados para la consolidación democrática, se encuentra en las naciones que en los últimos veinte años realizaron las transiciones políticas y económicas; en América Latina las democracias, resultado de la “tercera ola democratizadora”, se hallan frente a la necesidad de consolidar los procesos electorales y las instituciones democráticas, adaptándose a las nuevas condiciones de los medios de comunicación globalizados.

La implementación simultánea de la liberalización económica y política contribuye a explicar las dificultades que enfrenta la región para consolidar la democracia. En términos de democratización, para el año 2002 América Latina, en una escala de .01 a 1.0, presentó un alto grado de democratización: 0.93<sup>35</sup>; pero al mismo tiempo se observa una tendencia a la inestabilidad de las instituciones democráticas, que puede verificarse en el crecimiento de la volatilidad electoral y una relativamente alta fragmentación partidaria con un 4.81 de número efectivo de partidos<sup>36</sup>.

La lógica de la actividad política, por su propia naturaleza, se aparta de modo radical de la lógica que prima en el derecho, y sobre todo en el derecho electoral, tiende a avasallar a las normas electorales, por lo que desde que se promulgan nuevas normas en el juego democrático, la experiencia muestra que se encuentran rebasadas por la mutabilidad de la acción política. Como afirma Abraham Nuncio<sup>37</sup>, el formato de campañas costosas, aparte de introducir formas inevitables de corrupción y clientelismo, genera la exclusión y tiende a socavar, y hasta desaparecer, una de las prerrogativas del ciudadano en la constitución, transmisión y ejercicio del poder: el derecho de ser votado. El resultado es la suplantación de la democracia por una plutocracia que asegura su permanencia y reproducción mediante la alternancia en el poder.

---

<sup>35</sup> PNUD, 2004a: 19

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Abraham Nuncio, “Dinero, campañas, corrupción”, *La jornada*, México, 12 de diciembre de 2005, p. 23.

## **A. Antecedentes sobre la reforma de 2007/2008 en México**

En México la ley electoral de 1973 incluyó por primera vez la figura de prerrogativas para los partidos políticos en lo que se refiere a espacios de trasmisión en radio y televisión, que sumaban en promedio diez minutos quincenales, limitados a la jornada electoral y en programas colectivos (artículo 39). En 1977 la ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se introdujo en la fracción primera del artículo 18, que es prerrogativa de los partidos políticos “tener acceso en forma permanente a la radio y televisión”, pero otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso. De tal forma su Reglamento establecía en el artículo 34 que “el tiempo que la comisión Federal electoral determine a cada uno de los partidos políticos le corresponderá igual cantidad, sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales”.

Durante el gobierno del Presidente José López Portillo, se consideró la complejidad inherente al mundo de las comunicaciones pero sin mayor avance. En 1987, en el periodo del Presidente Miguel de la Madrid, el Código Federal Electoral reproduce en esencia las mismas disposiciones en materia de medios previstas por la ley LFOPPE y su reglamento, única novedad de ese tiempo en el CFE fue la contenida en el artículo 57, relativo a un programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión durante dos veces al mes.

En 1990, el COFIPE amplía las prerrogativas de los partidos al permitirles la transmisión de programas en cobertura regional y en su artículo 48 prevé que la dirección del Instituto federal electoral (IFE) solicitará a la secretaría de comunicaciones y Transportes las tarifas de publicidad en radio y televisión para fijar topes a las tarifas publicitarias, al eliminar la diferencia entre publicidad política y comercial.

En 1994, los medios de difusión masiva fueron materia de novedades para la contienda electoral, fundamentalmente por el levantamiento armado del ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocurrido el primero de enero de ese año, de tal forma que el 28 de abril de 1995, la secretaría de gobernación convoca a los “Foros de consulta Popular sobre Estado, Democracia y Medios de Comunicación” para elaborar el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. Uno de los temas relevantes “La Comunicación Social y la reforma Política del Estado”. Pasados los meses, la primer quincena de noviembre de ese año, después de veintidós meses de conflicto el gobierno federal y el EZLN inician discusión en mesas de trabajo y se enfatiza la necesidad de reglamentar el derecho a la información para garantizar el acceso de las comunidades indígenas a los diversos medios, así como promover el pluralismo en la existencia y el manejo de los medios, radio y televisión principalmente.

En 1996, se establecieron nuevas reglas en materia de financiamiento público y se determinó que este debería prevalecer sobre el privado, con la intención de que los partidos no quedaran subordinados al capital de origen empresarial.

Así, el sistema político mexicano ha tenido una evolución notable a partir de mil novecientos noventa y ocho con procesos de cambio, que han involucrado a todos los actores relevantes y han redundado en un quiebre del sistema de partidos que rigió la mayor parte del siglo XX. Sucesivas reformas constitucionales y electorales fueron destinadas a fortalecer e institucionalizar un nuevo sistema de partidos al tiempo que otorgaban mayor transparencia al proceso electoral.

La aceleración de las reformas políticas a partir de la década del noventa ha tenido efectos drásticos y satisfactorios para la legitimidad del sistema democrático. Por una parte, se produjo la alternancia efectiva en el poder, mediante elecciones gestionadas por organismos de nueva creación como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Por otra, el generoso financiamiento público de los partidos políticos ha garantizado a la oposición una posibilidad para difundir adecuadamente sus ideas y programas; en otras palabras, para proveer de una equidad básica al sistema electoral. Una reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis estableció que el financiamiento público a los partidos debe ser superior a los recursos procedentes de fuentes privadas. Ciertamente, este segundo aspecto ha generado críticas respecto a los altos costos del sistema y, en buena medida, los proyectos de reforma han buscado limitar los gastos partidarios, como medio para evitar que se destinen excesivos recursos del Estado en el uso masivo de los medios de comunicación. Ambos aspectos de la reforma han derivado en un férreo mecanismo de fiscalización criticado y combatido.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral. Sin embargo, las características de la contienda electoral del dos mil seis y la disputa sobre sus resultados pusieron parcialmente en crisis el sistema. Ello motivó el amplio debate que concluyó con la reciente reforma.

Existe un consenso generalizado de que la reforma fue muy reactiva a la crisis del dos mil seis, respondiendo a un conflicto político y en base a una negociación política. El Presidente Constitucional tomó posesión en medio de una tribuna legislativa tomada y expresiones de apoyo y rechazo exaltadas. El ambiente político polarizado exigió un trabajo de conciliación y negociación que tuvo, como primer objetivo, una nueva reforma electoral que diera respuesta a los fenómenos que se presentaron en el proceso electoral y para los que la autoridad no contaba con instrumentos legales. Asimismo, la reforma buscó acercar posiciones para sanar el dañado ambiente entre las fuerzas políticas y dar satisfacción a demandas nuevas y, con ello, activar la agenda de reformas legislativas que requiere el país. Hay que recalcar que la reforma fue constitucional y legal, aprobada por unanimidad. Así pues, la reforma electoral

se convirtió en el “principal instrumento para la construcción de un ambiente político viable para la convivencia plural”.<sup>38</sup> Por tanto, el debate y las medidas se centraron en las condiciones de equidad. El resultado es un enfoque regulatorio, fiscalizador y de sanciones.

De vital importancia resulta destacar que la crisis política originada en las elecciones presidenciales del dos mil seis, y que produce una división nacional de opiniones en cuanto a la eficacia y respetabilidad del IFE y la Justicia Electoral, no ha trascendido internacionalmente. De tal manera que las instituciones electorales mexicanas conservan prácticamente intacta su excelente reputación internacional. Buena prueba de ello es la frecuencia con que autoridades mexicanas participan en misiones de asistencia electoral internacional así como el gran número de delegaciones de funcionarios electorales de otros países de las más diversas regiones del mundo acuden a México para seminarios y actividades de intercambio y capacitación.

---

<sup>38</sup> Vid. Latapi, A. “*Reforma Electoral en México*”. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile, 20 de junio del 2008.

## **B. El proceso electoral 2005/2006 y la reforma electoral del 2007/2008**

En México la democratización del régimen de partido único o hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), es un proceso que se caracteriza por su condición gradual o reformista con cambios paulatinos en un ciclo de largo tracto. Las reformas electorales se inician en mil novecientos setenta y siete, con un periodo que se cierra casi veinte años más tarde en mil novecientos noventa y seis. Aquí se abre otro ciclo de más rápidos movimientos entre mil novecientos noventa y seis y dos mil seis (crisis electoral) con reformas profundas constitucionales y electorales iniciadas en diciembre del dos mil siete.

Como se ha dicho antes, las condiciones a las que responde la profunda reforma del 2007/2008 son básicamente<sup>39</sup>:

a) que en la elección del dos mil seis el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) puso en evidencia lagunas en cuanto a instrumentos para el arbitraje político;

b) en dos mil tres el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no apoyó en el Congreso, donde era la tercera fuerza, el nombramiento de nuevos Consejeros del IFE y desde entonces fue crítico de la institución;

c) en dos mil cuatro, el Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox, mostró en TV actos de corrupción del PRD y López Obrador en el gobierno del Distrito Federal.

La reforma trató de llenar importantes lagunas del marco normativo. En general, las reformas anteriores atendieron lagunas en el área de la organización electoral. En este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con las condiciones para la equidad de la contienda, a saber:

a) Falta de capacidad del IFE para controlar la equidad de la contienda, en particular el uso por los partidos de los medios electrónicos. Había fiscalización ex-post de los recursos, pero dada la modalidad de contratación bilateral partidos-medios, el IFE resultaba marginado;

b) El efecto (percibido negativo por muchos, incluyendo el Tribunal Electoral) de las campañas negras (negativas);

---

<sup>39</sup> Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada, IFE, Primer Informe, mayo 29, 2009.

c) El IFE no podía impedir la intervención de los gobernantes en el proceso electoral, particularmente después del dos mil dos. Tema de poca relevancia política al exterior pero en México de importantes consecuencias, dadas las sensibilidades existentes (producto de un régimen de partido dominante) y la intervención del entonces presidente Fox;

d) Forma del nombramiento de la autoridad electoral a causa de la renovación completa se perdía la memoria y experiencia institucional;

e) Débil reglamentación de las pre-campañas. La única era interna del IFE y no era substancial.

Queda subrayar que, además de las cuestiones relativas a la competitividad electoral, también se introdujeron cambios en la instalación, integración y funcionamiento de las “casillas” electorales; el diseño de las actas de escrutinio y cómputo; la calificación de los votos; la designación y capacitación de las autoridades de mesa; la delimitación de los distritos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el exterior; la formación de coaliciones, y el recuento de votos, entre otros.

La reforma electoral del dos mil siete orienta hacia un IFE con más y más pesadas responsabilidades, no necesariamente ligadas a la organización misma de las elecciones sino a aspectos de supervisión y control de los partidos durante el proceso electoral. Es evidente que la reforma del dos mil siete, hace aún más densa y pesada la maquinaria institucional electoral mexicana sin que necesariamente la institución haya ganado en autonomía respecto de los partidos políticos y el Congreso. En este sentido, podría decirse que, salvo que la práctica demuestre lo contrario, la nueva autoridad electoral mexicana acumula mayores competencias, pero como institución no gana en autonomía.

La autoridad electoral de México es internacionalmente reconocida como una de las más eficaces, si bien de las más estructuralmente complejas y financieramente costosas. Dado el carácter federal de la República mexicana, la duplicidad de órganos electorales, tanto administrativos como judiciales, se hace inevitable por razones de tradición y cultura política. Muchos Estados Federales mantienen administraciones electorales bastante más simples, pero cada país tiene su historia y normalmente las instituciones son un reflejo de la misma.

### **C. Fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos.**

En términos internacionales comparados, la reforma es uno de los grandes logros en materia electoral como cuerpo normativo. Incluye la fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, en precampañas y campañas. Ello acompañado de un denso cuerpo de

sanciones. Esta es una materia donde la mayoría de las nuevas democracias son legal y prácticamente deficitarias; y donde las viejas democracias no han encontrado el modo de hacer plenamente efectivo el control del uso de los recursos de los partidos. La reforma es en sí un gran reto y avance legislativo para la democracia mexicana.

Lo mismo sucede con la prohibición a los partidos de la contratación privada de publicidad electoral. En esta materia, los modelos de la práctica internacional varían enormemente y cada país suele responder a sus propias tradiciones. En el caso de México la intención legislativa busca un equilibrio en la contienda electoral. La práctica dirá en qué medida se podrá ir avanzando en la aplicación efectiva de la reforma.

Similares decisiones en esta materia conviene destacar:

a) las disposiciones que regulan la comunicación social gubernamental y prohíben la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por parte de personas físicas y morales;

b) la reducción sustancial del tiempo de las campañas electorales y la inclusión de regulación sobre las precampañas; y

c) la concurrencia y armonización de procesos electorales federales y locales.

#### **D. Aspectos de problemático alcance**

En este aspecto se incide en aquellos cambios que de facto no representan la eficacia que anunciaban, a saber:

a) La posibilidad de organizar las elecciones locales por parte del IFE a petición de parte en los Estados de la Federación;

b) La existencia de acuerdos especiales del Consejo del IFE como los del catorce de enero del dos mil nueve, sobre el llamado “blindaje” del proceso electoral frente al uso de fondos ilícitos en las campañas;

c) El anuncio oficial por parte del IFE de preparar listas de personas llamadas “políticamente expuestas” o más vulnerables a delitos de uso de recursos ilícitos. Esta última puede parecer una medida de dudosa constitucionalidad y legalidad penal por cuanto cabe interpretarla como cuestionadora del principio de que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario. En cualquier caso, en tiempos cuando se habla tanto de corrupción política en todo el mundo, arroja una sombra de duda sobre el mero ejercicio de la función pública por parte de una serie de funcionarios e incluso sobre la honorabilidad de sus familiares más inmediatos.

Como se observa, los antecedentes que precedieron a la reforma de noviembre de dos mil siete, evidencian que las elecciones celebradas en el dos mil seis, se llevaron a cabo bajo la vigencia de reglas expedidas una década antes, lo que propicio que las elecciones fueran en suma controvertidas antes y después de la jornada electoral, destacando una crisis política a nivel nacional que actualmente no logra su estabilidad.

Es evidente que los acontecimientos que marcaron dicha jornada electoral se caracterizaron por el diseño institucional y por el comportamiento de los distintos actores políticos.

## CAPÍTULO TERCERO

### MODELOS PRECEDENTES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

#### Presentación

El proceso democratizador que transcurrió en México durante las dos últimas décadas es un espacio de tiempo que es considerado ya como un periodo histórico. La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: enfrentar las demandas de una población creciente, hacerse cargo de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, asimilar un cambio cultural de grandes dimensiones, dar cauce al ejercicio pleno de los derechos civiles, y cambiar así los mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él. De esta forma, la transición política fue parte de una transición de mayor profundidad: aparece al mismo tiempo que otras transiciones, la de su cultura, la de su economía y la que lleva a una intrincada e inevitable conexión con el mundo (globalización).

Pero el cambio democrático tuvo su principal nutriente en la existencia de una sociedad modernizada, diversa, plural, crecientemente urbana y tentativamente educada, que desbordaba cada vez más el recipiente de un partido político hegemónico, cuya influencia trascendía la esfera política y alcanzaba la vida social y la cultural incluso.

En ese contexto, atendiendo a la vista de los modelos de comunicación que subsisten en las sociedades democráticas y al razonamiento del estado de las cosas o praxis de los medios, obligado es establecer qué manera se inserta este panorama en la cultura cívica que le es indispensable a la democracia<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Si bien, el argumento y demostración de la influencia de los medios de comunicación en las sociedades actuales, ya fue analizado en el capítulo anterior e inclusive, ya no tiene vigencia. La discusión actual no se centra en qué efectos tienen los medios, sino en el cómo afectan a las sociedades democráticas.

## A. MODELO EUROPEO

El modelo europeo, de derivación inglesa se funda a partir de la expedición de la Representation of The People Act de 1918. Está basado en la premisa de garantizar que la dialéctica entre los contendientes políticos no se encuentre condicionada por el dinero; de ahí que a diferencia del estadounidense se haya afirmado sobre la base del principio money shall not talk, que establece la oportunidad, y sobre todo la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.<sup>41</sup>

El modelo europeo se ancla en la existencia de determinados valores y principios fundamentales para cualquier democracia como la libertad de expresión y su proyección al ámbito político, el principio de igualdad y su vinculación con los procesos electorales, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros. Pero a diferencia del modelo estadounidense, su premisa más importante destaca que ninguno de ellos puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, al motivar, en consecuencia, que el legislador se dé a la tarea de armonizar, mediante una adecuada ponderación, los bienes jurídicos tutelados por cada uno a través de normas que garanticen la paridad de oportunidades de los sujetos políticos.<sup>42</sup>

Por ello, en este entorno no causa asombro que el fenómeno del acceso a los medios de comunicación se encuentre regulado jurídicamente, que se opongán limitaciones e, incluso, se prohíba de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos, o a terceros a cuenta de los propios partidos o en su favor.<sup>43</sup>

Su diseño se preocupa por conferir a todos los partidos un mismo trato para que en el desarrollo de la campaña se mantengan en el mismo plano de oportunidades. Trata de evitar la influencia de las desigualdades económicas y sociales en el ámbito de las campañas electorales con el objeto de garantizar de mejor manera las cualidades que debe tener el sufragio en una democracia. Por ello, uno de sus cometidos consiste en la eliminación del factor oneroso implícito en el acceso a la radio y la televisión con fines electorales.

A diferencia del estadounidense, que poco a poco ha ido quedándose solo, el europeo ha circulado con fuerza en el entorno europeo. Aparte de

---

<sup>41</sup> En general, acúdase a Barendt, *Broadcasting Law...*, p. 168 y ss.

<sup>42</sup> Valastro, Alessandra, "Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva", *Quaderni costituzionali*, año XVII, Num. 1, Bologna, Il Mulino, abril, 1997, p. 110.

<sup>43</sup> Borrello, Roberto, *Par conditio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Turin, G. Giappichelli Editore, 2007, op. cit. P. 28

Inglaterra, España, Francia, Alemania, en cierta medida Italia, entre otros, han seguido de cerca sus postulados, ajustándolos a las particularidades propias.<sup>44</sup>

## 1. Modelo de Inglaterra

La regulación existente en Inglaterra se caracteriza por dos peculiaridades típicas de su entorno: la familia Jurídica a la que pertenece y el sistema de partidos existente. En relación con lo primero, baste señalar que las normas reguladoras del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo a partir de la practica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos. La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.<sup>45</sup>

La normativa es bastante rígida, ya que frente a la libertad de expresión el sistema inglés ha opuesto el principio de igualdad de oportunidades, el principio de pluralismo político y el valor de la igualdad sustancial entre los competidores.

El sistema se basa en dos modalidades: permite por un lado, el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos; por el otro, establece una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.

Los espacios gratuitos (party elección broadcasts) se conceden a los partidos dentro de periodos electorales para que puedan ser utilizados en ocasión de votaciones generales, locales o europeas, e incluso para los referendums. Adicional a ellos se confieren espacios para que los partidos tengan presencia pública en periodos no electorales (party política broadcasts).

La asignación de espacios en periodo electoral comenzó a consolidarse a partir de un acuerdo entre los partidos políticos con las campañas públicas de radiodifusión. Para acceder a ellos era necesaria la presentación de un número determinado de candidaturas que podía comprender todo el territorio de la Gran Bretaña o solo algunos de los países que la conforman. La Political Parties Elections and Referendums Act de 2000 estableció que solo los partidos que tuvieran registro podían acceder a los espacios radiotelevisivos. Aparte de ello,

---

<sup>44</sup> Ibidem., Borrello, p. 48 y ss., Debbasch, Charles, Droit de l'audiovisuel, 4a. ed., Paris, Dalloz, 1995, op. cit., p. 425 y ss. Valastro, Alexsandra, "Parita di acceso al mezzo televisivo in campagna elettorale: L'italia a confronto con altri Paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito)", Il diritto dell'informazione del l'informatica. ano XII, num. 4-5, julio-octubre, Milan, Giuffre, 1996. op. cit., p. 697 y ss. Id., "Principi...", p. 109 y ss.

<sup>45</sup> E.g., Borrello, Par condition, op. cit., p. 79.

la norma constituyó un órgano (Electoral Commission) con competencia consultiva en relación con los entes que tienen la capacidad de emitir normas sobre el acceso a la radio y la televisión (la BBC y la Independent Televisión Commission, sobre todo).

A partir de la promulgación de la Communications Act de 2003 se ha procedido a la unificación de los órganos con competencia en el ámbito radiotelevisivo, dejando que sea un Office of Communications la encargada de figurar como órgano rector de la materia.

De la asignación pactada de espacios se ha pasado a la asignación regulada, posible gracias a la potestad reglamentaria de la Office of Communications. En julio de dos mil cinco, la oficina puso en vigor el Broadcasting Code for Television and Radio que establece importantes normas al respecto aunque señala que sus reglas no son aplicables a la BBC, organismo que regula el acceso de los partidos de conformidad con normas propias.<sup>46</sup>

Los criterios de distribución de espacios varían en función del tipo de elección de que se trate, manteniendo que el acceso a los mismos depende del número de candidaturas inscritas.

En materia de publicidad política, desde la expedición de la Broadcasting Act de 1990 se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, que excluya así al de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión. El artículo 8 establece las previsiones generales a la publicidad y determina que está prohibida la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente, dirigida hacia objetivos totales o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político.<sup>47</sup> La Communications Act de 2003, ha reproducido las restricciones en los mismos términos (artículo 321.2), pero su regulación es mucho más completa porque detalla los contenidos que tienen objetivos políticos.<sup>48</sup>

La restricción ha sido fuertemente criticada en virtud de que favorece a los partidos (quienes tienen acceso a los espacios gratuitos) y penaliza a los grupos de presión que ven coartadas sus posibilidades de difundir posturas políticas distintas a las dominantes.<sup>49</sup>

La publicidad política se prohíbe dentro y fuera del proceso electoral.<sup>50</sup> Alcanza a las televisoras comerciales, con excepción de la BBC que se regula bajo normas propias.

---

<sup>46</sup> Las normas citadas se encuentran en el portal de internet de la oficina de las comunicaciones: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>

<sup>47</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts.1990/ukpga\\_19900042\\_en\\_2#pt1-ch1-pb16-11g8](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts.1990/ukpga_19900042_en_2#pt1-ch1-pb16-11g8)

<sup>48</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021en-30#pt3-ch4-pb16-11g321](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021en-30#pt3-ch4-pb16-11g321).

<sup>49</sup> Al respecto, Barendt, *Broadcasting Law...* op. cit. 153 y ss.

<sup>50</sup> Valastro, "Principi...", op. cit., p. 117.

En adición a ello, el sistema inglés establece una exhaustiva regulación de la información que sobre los partidos difundan la radio y la televisión, con normas particularizadas dirigidas al periodo electoral y otras que deben respetarse fuera del mismo.<sup>51</sup> Reportes especializados han sostenido que el modelo inglés es superior al correspondiente de Estados Unidos, pues en lugar de fundarse en una liberalización extrema y salvaje, establece puntuales límites a la capacidad financiera de los sujetos de la contienda, lo que asegura una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita, mecanismo que opera como correctivo de cualquier posible distorsión.<sup>52</sup>

## 2. Modelo de España

En España la regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se ancla en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral.<sup>53</sup>

El sistema encuentra su fundamento en el artículo 20.3 de la constitución española que dispone la garantía de acceso a los medios de comunicación para los grupos sociales y políticos significativos con el respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (No. 5/1985 de 19 de junio), es la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales. En su artículo 60.1 señala tajantemente que "no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública". En el inciso siguiente añade que "durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública".<sup>54</sup>

La prohibición de contratar propaganda política no es privativa de los medios públicos de comunicación. La Ley Orgánica reguladora de la publicidad

---

<sup>51</sup> Vid., Borrello, Par conditio..., op. cit. Supra nota 42, p. 102 Y ss. id., "Soggetti politici...", op. cit., p. 661.

<sup>52</sup> et sequens, en el reporte de la Comisión Neill publicado en *The founding of political parties in the United Kingdom*, London, 1998, citado por Borrello, Par conditio..., op. cit., p. 100.

<sup>53</sup> Vid., Arnaldo Alcubilla, Enrique, Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, Código Electoral, 5ª. ed., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007; Santolaya Machetti, Pablo, Manual de procedimiento electoral, 4ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999, Capítulo II., id. "Significado y alcances de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Num. 53, septiembre-octubre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986. p. 44 y ss.

<sup>54</sup> Las normas que regulan este régimen se encuentran en el portal de la Junta Electoral Central: <http://www.juntaelectoralcentrales/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentralNomElec>.

electoral en emisoras de televisión privada (No.2/1988, de 3 de mayo) señala en el inciso 1 de su artículo único: "No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión". En términos similares, la Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres (No. 14/1995, de 22 de diciembre) estipula en el inciso 1 de su artículo único: "No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres". La disposición adicional única añade que la restricción será igualmente aplicable a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.<sup>55</sup>

La restricción no alcanza solamente a la televisión; se ensancha hasta alcanzar a los medios radiofónicos. La Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora (No. 10/1991, de 8 abril) dispone a este respecto: "No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal" (artículo único).

La justificación de dichas restricciones se encuentra en el "respeto al pluralismo y a los valores de igualdad" (inciso 2), algo que sólo es; posible en entornos en donde la actividad radiotelevisiva se considera un servicio público cuya titularidad corresponde al Estado tal y como se afirma en la Ley de la Radio y la Televisión de titularidad estatal (No.17 /2006, de 5 de junio).<sup>56</sup>

La contratación de propaganda está permitida en la prensa periódica, en las emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado sin que pueda producirse discriminación alguna entre ellas en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios de publicidad electoral. En todo caso, se garantiza que las tarifas para la publicidad electoral no sean superiores a las vigentes para la publicidad comercial y que la propaganda haga constar expresamente dicha condición (artículo 58 de la LOREG).

Los espacios gratuitos se distribuyen de conformidad con el número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 61). El derecho a los tiempos de emisión gratuita corresponde únicamente a quienes presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente. Quienes no cumplan este requisito pero hayan obtenido el 20% de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma, tendrán derecho a diez minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales. Las agrupaciones de electores que se unan en federaciones para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, siempre que cumplan con el requisito del 75% en el registro de las candidaturas (artículo 64).

---

<sup>55</sup> Arnoldo Alcubilla, Código Electoral..., p. 333 y ss.

<sup>56</sup> Idem. op. cit., p. 340.

La distribución de los tiempos corresponde a la Junta Electoral Central, bajo la propuesta que le presente la Comisión de Radio y Televisión (artículo 65). En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral se tendrán en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 67).

### 3. Modelo de Francia

El sistema Francés se distingue por delinear una reglamentación orgánica y exhaustiva encaminada a garantizar la equidad y la transparencia de la competencia política y la no discriminación en materia audiovisual.<sup>57</sup>

En cuanto a la calidad de financiamiento público indirecto a los partidos políticos, el sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública (tres compañías televisoras y una de radio). En el lado contrario, se caracteriza por prohibir la contratación de propaganda electoral en radio y televisión. Los espacios gratuitos se conceden en el ámbito de las campañas electorales y también fuera de ellas.<sup>58</sup>

La distribución de espacios en periodo electoral se realiza mediante una fórmula dual basada, por un lado, en un criterio de repartición plenamente igual, y por otro, en el criterio de la relevancia de las fuerzas políticas. Estos criterios se emplean según el tipo de elección de que se trate. En la elección presidencial, por ejemplo, los espacios se otorgan en paridad de condiciones después de haber consultado a los candidatos. En las elecciones legislativas el criterio de distribución es el de la fuerza política de los partidos, dado que la distribución se realiza entre los partidos de la mayoría y la oposición siempre y cuando tengan un grupo parlamentario en la Asamblea Nacional. En las elecciones europeas los tiempos se reparten de modo igualitario entre quienes tienen grupo parlamentario en el Senado o en la Asamblea. Quienes no lo tienen acceden en modo igualitario pero solo a la mitad de los tiempos de estos últimos.<sup>59</sup>

La cuestión de las emisiones de la campagne officielle radiotelevisée corresponde al Conseil Supérieur de l' Audiovisuel en su carácter de autoridad administrativa independiente encargada de la regulación del sector

---

<sup>57</sup> Cfr., AAVV, Droit des medias, Debbasch, Charles, (dir.), Paris, Dalloz, 2002. Debbasch, Charles, Droit de l'audiovisuel. 4. ed., Paris, Dalloz, 1995, op. cit. 412 y ss... Kraehe, Rainer, Le financement des partis politiques; contribution a l'etude du status constitutionnel des partis politiques, Paris. Presses Universitaires de France, 1972. Borrello, Par Candicio... p. 48 y ss. Id. "Soggetti politici...", op. cit., p. 647 y ss.

<sup>58</sup> Las normas que regulan el sistema francés se encuentran en el portal del consejo Superior Audiovisual: [http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pfd](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pfd)

<sup>59</sup> Loc. cit., Droit des medias..., p. 313 y ss.

radiotelevisivo (artículo 3 de la Loi relative a la liberte de communication, No.1 067/1986, de 30 de septiembre, reformada en múltiples ocasiones). Es, además, el principal garante del respeto del pluralismo y de la libertad de pensamiento y opinión en los programas de radio y televisión, particularmente en el ámbito de la difusión de información política general (artículo 13). Está habilitado para establecer reglamentaciones en torno a la forma y los contenidos de las transmisiones, las modalidades de difusión, los medios técnicos empleados y el contenido de los mensajes.<sup>60</sup>

De particular relevancia resulta el artículo 6°, de la Decisión No. 196/2004, de 18 de mayo sobre las conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives a la campagne officielle en vue de l' election des représentants au Parlement europeen pues ha señalado que sin perjuicio de la libertad de expresión que corresponde a los contendientes, queda prohibida toda expresión que ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, lastimen la dignidad de la persona humana, el honor o la reputación de terceros y la información protegida por la ley. En este sentido, el propio Code electoral prohíbe que en la propaganda puedan utilizarse imágenes de fondo de las sedes de las instituciones nacionales, o palabras e imágenes de personalidades de la vida pública sin su previo consentimiento (artículo L. 50-1). El control del objeto, el contenido y las modalidades de programación de las emisiones publicitarias quedan en mapas del Conseil Superieur de l' Audiovisuel (artículo 14 de la Loi relative a la liberte de communication).

En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral, el sistema Francés se distancia de su similar español al establecer la modalidad del sorteo.

Fuera del periodo electoral la legislación francesa ha previsto espacios gratuitos para los partidos representados en el órgano legislativo, y para aquellas organizaciones sindicales y profesionales con representación a nivel nacional. Las modalidades de acceso a ellos se fijan anualmente por el Conseil Superieur de l' Audiovisuel.

En relación con la contratación de spots electorales en radio y televisión, es necesario destacar que Francia tomo una contundente decisión encaminada a prohibir la publicidad política pagada desde los años sesenta.<sup>61</sup>

Esa evolución ha llegado al Código electoral vigente que entre otras cosas prohíbe "la utilización de cualquier procedimiento de publicidad comercial por vía de prensa o por cualquier medio de comunicación audiovisual con fines de propaganda electoral" durante los tres meses previos a la elección (artículo L.52-1 del código electoral). Estas mismas disposiciones se aplican en lo referente al marketing telemático a telefónico (artículo L.50-1).

---

<sup>60</sup> Cfr., Debbasch, Charles, Droit de l'audiovisuel., op. cit., p. 415.

<sup>61</sup> Loc.cit., Borello, Par conditio..., op. cit., p. 59. Igualmente Valastro, "Principi...", op. cit., p. 117.

En este mismo sentido, el artículo 14 de la Loi relative a la liberte de communication es enfático al señalar que "las emisiones publicitarias de carácter político están prohibidas". Originalmente la Ley establece una modulación al permitir la contratación de spots propagandísticos en época no electoral. Sin embargo, una reforma posterior (mediante la Ley No. 95 de 1990 del 15 de enero) ha vuelto a la restricción amplia, al disponer además que las violaciones a la misma serán sancionadas de conformidad con las penas señaladas en el artículo L. 90-1 del Code electoral. El artículo en cuestión señala que la sanción económica será de 75,000 euros.<sup>62</sup>

#### 4. El modelo Alemán

En su calidad de Estado federal, el sistema alemán presenta ciertas particularidades dignas de destacar. La competencia para legislar en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación corresponde tanto al órgano legislativo nacional como a los respectivos de los Lander dentro desde su particular ámbito de validez.<sup>63</sup>

A nivel nacional, el acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. Al igual que en las experiencias precedentes, se prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; pero a diferencia de ellas, en este entorno se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.<sup>64</sup>

En el ámbito de las campañas, tienen derecho a espacios los partidos que presenten candidatos al menos en una lista para las elecciones regionales o europeas. Aquellos que se difundan en medios públicos son gratuitos mientras que los emitidos en cadenas privadas son obligatorios pero implican la erogación de los gastos de producción.

El artículo 5° de la Ley de partidos políticos de 1967 garantiza a todos los partidos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios,<sup>65</sup> en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad con base en los resultados obtenidos en las últimas elecciones. En todo caso, el porcentaje de espacios para los partidos mayoritarios no debe superar el margen del 75 u 80%, a fin de canalizar el 20 o 25% a los minoritarios.

---

<sup>62</sup> Vid., para observar las reformas al Código Electoral se puede acudir en: [http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf)

<sup>63</sup> Cfr., el sistema alemán, Borrello, Par conditio..., op. cit., p. 70 y ss. Id., "Soggetti politici...", p. 656 y ss.

<sup>64</sup> Vid., Valastro, "Principi...", op. cit. 117.

<sup>65</sup> <http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetzestexte/s/parteienerster-s-f.html>

Los partidos son responsables por el contenido de su propaganda política, sin embargo, las emisoras pueden rechazar la difusión de los spots cuyo contenido sea penalmente punible como la apología del delito o la incitación a la guerra. El Tribunal constitucional ha integrado la norma correspondiente al establecer que no se puede consentir la transmisión de propaganda electoral que lastime la dignidad de la persona humana.<sup>66</sup>

Fuera de las campañas los partidos políticos no gozan del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos. En cambio, si está prevista la participación de otro tipo de sujetos, sobre todo de las minorías, siempre y cuando no exista de por medio ningún fin económico. El Tribunal constitucional ha repetido en varias ocasiones que la libertad de expresión del pensamiento a través de la radio y la televisión no es automática y que necesita en todos los casos una mediación legislativa vinculada al principio de la igualdad de oportunidades de los sujetos a los que se brinda el acceso.

La compra de publicidad política fue rápidamente atajada por el sistema alemán. Surgió en mil novecientos noventa mediante la contratación de spots por dos partidos en las cadenas privadas de televisión más importantes; ahí se advirtieron los efectos de disparidad que generaría su permisibilidad futura. Por ello, desde mil novecientos noventa y uno se introdujo la prohibición de adquirir espacios publicitarios por parte de los partidos, en un contexto en el que está igualmente prohibida la publicidad ideológica y religiosa. Al respecto, el Tribunal constitucional ha sostenido que el pluralismo de la información radiotelevisiva no puede someterse al control de un grupo dominante ni dejarse al libre juego de fuerzas porque con ello se alteraría toda la arquitectura del sistema.<sup>67</sup>

## 5. El modelo Italiano

El sistema italiano se encuentra fuertemente condicionado por un contexto caracterizado por la excesiva concentración de los medios de comunicación de masas (televisión, periódicos y casas editoriales) en una persona que además de empresario es uno de los principales actores políticos.<sup>68</sup>

La paridad de condiciones en el acceso a los medios de comunicación responde a una regulación reciente después de iniciativas infructuosas en 1995 y 1996. Las Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica (Ley No. 28/2000 de 22 de febrero) vinieron a regular finalmente dicho

---

<sup>66</sup> Cfr., En torno a ello, Borrello, *Par conditio*, op. cit., pp. 75-76.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> Vid., sistema italiano, Borrello, "Soggetti politici...", op. cit. p. 677 y ss, Lanchester, Fulco, "La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento", *Quader'li costituzionali*, ano XVI, Num. 3, Dicembre, Bolona. II Mulino, 1996. op. cit., p. 383 Y ss. Valastro, "Parità di accesso...", op. cit. p. 697 y ss.

fenómeno, que aprovechan lo positivo y lo negativo de las regulaciones existentes en países de la Unión como los que hemos analizado brevemente.<sup>69</sup>

El sistema italiano garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación a través de lo que denomina *informazione y comunicazione politica*, y permite, además, la contratación de *messaggi politici*.

La ley regula en primer término la paridad de condiciones en el acceso a la *informazione y comunicazione politica*, al establecer normas sobre el tratamiento informativo otorgado a las distintas fuerzas políticas. Asegura, por tanto, la "paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones políticas en las tribunas políticas, en los debates, en las mesas redondas, en la confrontación de los programas políticos, en las controversias, en las entrevistas y en cualquier otra transmisión (radiotelevisiva) en la que sea relevante la exposición de opiniones y valoraciones políticas." La oferta de programas de comunicación política debe ser gratuita y obliga a todos los concesionarios radiofónicos y televisivos del país (artículo 2).

La Ley permite la difusión de *messaggi politici* gratuitos y también contratados en la televisión. Dispone que el objeto de los mismos deba encaminarse a la exposición motivada de un programa o de una opinión política. En las emisoras públicas su transmisión deberá ser gratuita y obligatoria; en las privadas será onerosa. Los espacios de difusión se asignarán mediante sorteo. En la propaganda deberá señalarse si es un mensaje gratuito o pagado. En el caso de estos últimos, las televisoras deberán ofertarlos en condiciones de paridad de tratamiento a los partidos (artículo 3).

Este tipo de mensajes se encuentran prohibidos en la radio (artículo 6), sin embargo se admiten en la prensa escrita (artículo 7).

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi y la Autorita per le garanzie nelle comunicazioni son las autoridades encargadas de vigilar y garantizar las modalidades de acceso de las fuerzas políticas a los medios radiotelevisivos (artículo 2.5). A ellas corresponde el reparto de tiempos y la determinación del ámbito territorial de difusión.

La Ley regula igualmente la comunicación institucional pues desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral se prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones (artículo 9).

---

<sup>69</sup> Las normas que regulan al sistema italiano se encuentran en el portal de la autoridad garante de las comunicaciones: [http://www.agcom.it/norme\\_.htm#naz](http://www.agcom.it/norme_.htm#naz)

El artículo 10 contiene las sanciones en caso de incumplimiento de la normativa. La imposición de las mismas corresponde solamente a la Autoridad, quien está facultada para ordenar transmisiones, interrumpir la difusión de programas, exigir aclaraciones e imponer sanciones económicas a los medios infractores.

## **6. El modelo de la Unión Europea**

Como ha quedado en evidencia a nivel de países europeos es posible afirmar la existencia de ciertos principios comunes en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Sin embargo, es conveniente destacar que las regulaciones nacionales de los países a que nos hemos referido se encuentran condicionadas por su pertenencia a la Unión Europea.

En este contexto, relevante es advertir las regulaciones existentes sobre el particular, en la medida en que surten sus efectos en el ámbito de la Unión. De manera particular, la Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns (Recomendación 15, de 9 de septiembre de 1999) emitida por el Comité de ministros, afirmó la necesidad de que los ordenamientos nacionales de la Unión incorporaran los principios de fairness, balance and impartiality en cualquier procedimiento electivo, haciendo hincapié en que cualquier legislación en materia de transmisiones de contenido político debe encaminarse a facilitar la expresión plural de las opiniones y adoptar medidas para asegurar equilibrio, imparcialidad y objetividad en los programas informativos. Igualmente, señaló que ahí donde se reconozca la contratación de propaganda política, debe adoptarse una regulación que garantice la disponibilidad de espacios para todos, en paridad de condiciones económicas, pudiendo incluso fijarse un techo de gastos de campaña; igualmente, advirtió la necesidad de prever la suspensión de la propaganda con anterioridad al día de la elección.

En 2001, la Corte Europea de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la prohibición de contratar propaganda política en televisión, contemplada en el ordenamiento jurídico suizo, al igual que en la mayoría de los casos aquí analizados. Su análisis se centró en la valoración de la prohibición para constatar si vulneraba o no el derecho a la libertad de expresión contemplado en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte, advirtiendo en primer lugar que dicha libertad constituye uno de los fundamentos de toda sociedad democrática, sostuvo la compatibilidad de ambas normas, al razonar la posibilidad de que la libertad de expresión encuentre determinados límites en vista de la consecución de la igualdad de condiciones de los sujetos políticos. Desde su perspectiva, las posiciones subjetivas de los entes que expresan el pluralismo político y social deben ser puestas a resguardo

de la capacidad de influencia de los potentes grupos económicos, con el objeto de asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda política.

Con lo anterior, es notorio que la línea argumentativa de la Corte ha asentado firmemente que la libertad de expresión no constituye un derecho absoluto y que cuando se proyecta al contexto político-electoral necesita ponderarse con otros tipos de derechos, principios o valores constitucionales a efecto de garantizar adecuadamente el pluralismo político y social en una sociedad democrática.<sup>70</sup>

## B. EL MODELO ESTADOUNIDENSE

Ahora bien, por lo que hace al modelo de Estados Unidos es un modelo basado en las premisas del constitucionalismo "liberal" que reposa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la constitución estadounidense.<sup>71</sup>

Por esa razón, ha asentado como eje del modelo las máximas Money talks<sup>72</sup> o money is speech, en donde el empleo del dinero para acercarse a los potenciales electores se considera un componente esencial de la libertad de expresión y una vía privilegiada para la manifestación del pensamiento.

El modelo posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados. Libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Cfr., Borrello, Par conditio..., p. 33 y ss.

<sup>71</sup> Fiss, Owen M., "State activism and state censorship", The Yale Law Journal, V. 100, num. 7, May, 1991, p. 2087 y ss.

<sup>72</sup> Vid. sentencia del caso Buckley vs. Valeo, 424, U.S. 1, 1976, en especial al voto de los jueces White y Marshall.

<sup>73</sup> Vid., Sobre el particular la resolución dictada en el del caso Buckley vs. Valeo, el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales los límites de gastos en la elección de diputados y senadores. Por ello, permanece un tope de gastos para las elecciones presidenciales que se financian con dinero público. Al respecto véase a De Andrea, Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.266.

El argumento central sobre el que se sustenta señala que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la voz de otros.<sup>74</sup> Estos, ingredientes han elevado, en los hechos, el nivel de condicionamiento político a los candidatos de parte de todos aquellos que contribuyen a financiarlos pues es notorio que hoy en día las campañas electorales son eminentemente mediáticas, lo que conduce a que paulatinamente se requieran mayores ingresos y mas inversionistas.

Como es natural, el desarrollo del modelo ha estado fuertemente condicionado por las particularidades del constitucionalismo estadounidense, anclado en una tradición liberal que lleva las libertades a su máxima expresión y que rechaza la imposición de límites, situación que en el tema que nos ocupa no debe causar asombro si se advierte que en el arranque de su constitucionalismo, en las postrimerías del siglo XVIII, no se tenía la mas mínima conciencia de las implicaciones que tendrían los medios de comunicación en la democracia.

La evolución de este paradigma se ha definido judicialmente sobre la base de los pronunciamientos de una Corte Suprema que en reiteradas ocasiones ha defendido la teoría constitucional más liberal de la freedom of speech y que, consecuentemente, ha imposibilitado una teoría alternativa que pueda modular el tratamiento desigual que promueve el acceso indiscriminado a la publicidad política en el ámbito electoral.<sup>75</sup> En el extremo contrario, algunos de sus contornos han sido definidos en la normatividad emitida por la agencia encargada de regular al sector radiotelevisivo (Federal Communications Commission). En cuanto a la primera línea de desarrollo, de particular importancia resulta la sentencia del caso Buckley vs. Valeo de 1976 en donde la Corte declaró inconstitucionales ciertos preceptos de la Federal Election Campaign Act de 1974, que contribuyo a definir algunas de las particularidades del acceso al sector radiotelevisivo. En su resolución la Corte justifico el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, pero declaró inconstitucional las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral.<sup>76</sup>

En su argumentación la Corte sostuvo que solo mediante este tipo de gastos era posible que los candidatos pudieran expresar su opinión y divulgaran sus posicionamientos políticos. Al sostener esta interpretación la Corte reconoce el uso del dinero como un medio valido para que los candidatos pudieran vincularse con sus potenciales electores, pues ello constituía, desde su

---

<sup>74</sup> Fiss, Owen M., La ironía de la libertad de expresión, trad., Víctor Ferreres Cornella y Jorge F. Malem, Sella, Barcelona, Gedisa, 1999., pp. 32-33

<sup>75</sup> Vid., Barron, Jerome A., "Access to the Press. A New First Amendment Right" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law, United States*, New York University Press, 1993, p. 182. Igualmente, Carter, Stephen L., "Technology, Democracy and the Manipulation of Consent" en Barendt, *Media Law...*, p. 151 y ss.

<sup>76</sup> Vid., Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en este ámbito se encuentra en Gobbo, Maurilio, "Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti dalla propaganda politica nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense", *Quaderni costituzionali*, Il Mulino Ano XVI, num. 3, Bolonia, diciembre 1996, p.436 y ss. Citado por Cesar Astudillo en "El nuevo sistema de comunicación política".

perspectiva, una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión. En este contexto, cualquier limitación podría influir negativamente en la formación de la voluntad del elector, privándolo de la adquisición de información necesaria para la decisión del sentido de su sufragio. En este planteamiento, como es obvio, el argumento de la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos fue relegado a segundo plano. La línea interpretativa asentada en esa importante resolución ha sido reiterada en múltiples ocasiones demostrando el ánimo desfavorable a la introducción de reglas sobre paridad de oportunidades. En 1990, con la resolución de *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció tibiamente la legitimidad constitucional de los límites impuestos a las subvenciones económicas de los particulares en virtud de que, en opinión de la mayoría, podían constituir injerencias indebidas a la campaña electoral.<sup>77</sup>

En 1995, en el caso *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, la Corte determinó la inconstitucionalidad de la prohibición puesta por el legislador estatal de difundir propaganda anónima al reiterar la relevancia de la manifestación de las ideas en el ámbito político; en esta decisión, la Corte repitió nuevamente su oposición a disciplinar de manera rígida lo concerniente a la propaganda electoral.<sup>78</sup>

En relación con la segunda vertiente, la *Federal Communications Act* de 1934 instauro algunas restricciones destinadas a garantizar la equidad en la competencia política. Las reglas de la *par conditio* se encuentran en lo que la doctrina denomina las *equal opportunities rules* y la *fairness doctrine*, que se desprenden del contenido del artículo 315 de dicha norma (*Facilities for candidates for public office*).

El precepto establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos al mismo cargo igual oportunidad de acceder a dicha estación. De la norma se desprenden dos modalidades: la primera consiste en que el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos éste abierto a todos los competidores y, al mismo tiempo, que la libre contratación de publicidad venga modulada por la exigencia de una igualdad de condiciones en la oferta de las televisoras. Esto significa igualdad en el tratamiento, en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios (derivaciones del *right to equal time*). La segunda implica que todo espacio concedido a título gratuito a un candidato en la televisión (en los

---

<sup>77</sup> *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, 110 S. Ct. 1391. 494, U.S., 1990, p. 652. Citado por Gobbo, op. cit., p. 440 y ss.

<sup>78</sup> *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, 115 S. Ct., 1995, op. cit., p. 1511 y ss. Al respecto, Gobbo., op. cit., p. 444 y ss.

noticieros, por ejemplo) impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita.<sup>79</sup>

La fairness doctrine más que en el ámbito de la propaganda se desarrolla en el contexto de la información televisiva y sus contenidos.<sup>80</sup>

Esta doctrina fue desarrollada por la Federal Communications Commission en el contexto del mandato legislativo incorporado en la reforma al artículo 315 apenas citado, en donde se establecieron un conjunto de programas en los que no es aplicable la cláusula de la equal opportunities. Por ejemplo, los reportajes periodísticos, las entrevistas, las conferencias de prensa y las mesas redondas quedan al manejo discrecional de las televisoras. No obstante, están sujetas a la obligación de informar de manera completa, objetiva e imparcial.

La doctrina se ha proyectado en dos ámbitos específicos: en la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, y en la actitud de imparcialidad del medio correspondiente a fin de que se puedan expresar todas las visiones contrastantes sobre los problemas afrontados. De hecho, de este ámbito se ha derivado el "derecho de réplica", defendido a través de importantes pronunciamientos de la Corte Suprema como el paradigmático *Red Lion Broadcasting VS. Federal Communications Commission* de 1969.<sup>81</sup>

### **C. Análisis comparado en América Latina**

El tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas goza de tal relevancia dentro de las democracias actuales que la mayoría de ellas se han preocupado por establecer reglas claras al respecto, a pesar del debate existente, y en cierto modo inacabable, sobre la oportunidad o la necesidad de regular o no este fenómeno.<sup>82</sup>

Un estudio patrocinado por IDEA internacional se encargó de analizar la regulación existente sobre medios y partidos políticos en 111 países del orbe. Sus conclusiones fueron emblemáticas. Confirmó, por ejemplo, que en 71 países (correspondientes al 64% de los estudiados) se establece una modalidad de

---

<sup>79</sup> Apud., Borrello, Roberto, "Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000", *Giurisprudenza Costituzionale*, Milan, Giuffrè, Año XLV-2000, enero-febrero, 2000, op. cit., p. 672 y ss." Citado por Cesar Astudillo en "El nuevo sistema de comunicación política"

<sup>80</sup> Fiss, *La ironía...*, op. cit., supra nota 53, pp. 78-79.

<sup>81</sup> Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A comparative study*, Oxford, 1995, op.cit., pp. 29-30. Igualmente Fiss, *La ironía...*, op. cit., p. 79 y ss.

<sup>82</sup> Los extremos de este debate pueden verse en la extraordinaria compilación de Barendt, Eric, "Inaugural lecture-press and broadcasting freedom: Does anyone have any rights to free speech?" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law*, New York, New York University Press, 1993, particularmente en los capítulos II y III, p. 81 y ss; y p. 181 y ss., respectivamente.

acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cambio, se observó que 40 naciones (es decir, el 36% del total) no contienen ninguna previsión al respecto, o directamente niegan dicha posibilidad. En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, destaca que 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que 8 prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenido en la última elección, 15 establecen el reparto en relación con la representación parlamentaria de cada partido, y en 13 la asignación se encuentra condicionada por el número de candidaturas presentadas en la elección.<sup>83</sup>

Los datos emanados de la regulación son un primer referente para observar la importancia que cada democracia confiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas. Sus resultados, en relación con las variables que indaguen el carácter gratuito u oneroso de dicho acceso, los sujetos políticos a los que se dirige la prerrogativa, la forma de repartir los tiempos y los límites impuestos por la legislación para garantizar paridad de condiciones, las restricciones al contenido de los mensajes, etc., permiten ubicar a cada país dentro de los márgenes de los dos modelos que históricamente se han afirmado en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión: el modelo "liberal", típico de Estados Unidos, y el modelo que puede denominarse "racionalizado", de origen británico, extendido prolíficamente a varios países de la Unión Europea.

Atendiendo a la Reforma Electoral de dos mil siete, es posible ubicar al nuevo sistema de comunicación política que antes se caracterizaba por contener elementos de ambos modelos, dentro de uno de los modelos de referencia. Sin embargo, previo a la misma el diseño mexicano que se caracterizaba por ser un "híbrido" que contenía elementos de ambos modelos. Por ello, con el objeto de advertir los rasgos que derivan de cada uno, y a efecto de ubicar al actual sistema dentro del apartado que le corresponde, creemos conveniente detenernos, así sea someramente, a explicar las características esenciales que distinguen e incluso contraponen a los modelos en cuestión.

Del análisis de los componentes que caracterizan a los países de la región en el ámbito electoral puede considerarse como pautas de similitud las características del sistema de financiamiento público y privado de los partidos, la utilización de los fondos públicos, los criterios de adjudicación de fondos, las barreras legales para el otorgamiento de fondos públicos, el periodo y momento de entrega de los fondos, las características del financiamiento público indirecto,

---

<sup>83</sup> Vid., Reginald, Austin y Maja Tjernstrom (eds.), "Indirect public funding I: Media Access", Funding of Political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, 2003, disponible en [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/upload/matrix\\_pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix_pdf).

en caso de existir, la existencia y características de las restricciones a los aportes privados y los sistemas de control y fiscalización.<sup>84</sup>

De lo anterior baste como ejemplo las características del sistema de financiamiento público y privado de los partidos políticos en México que tiene particularidades mixtas, aunque a lo largo de su evolución histórica el aspecto público ha avanzado significativamente. Ese carácter predominante del financiamiento público adquirió status constitucional en las reformas de mil novecientos noventa y seis y se complementa con la existencia de límites globales al financiamiento privado.

De un análisis de diecinueve países de la región<sup>85</sup>, dieciocho tienen regímenes mixtos de financiamiento público y privado. La excepción (Venezuela) prohíbe por disposición de la Constitución de mil novecientos noventa y nueve, el financiamiento público de los partidos. Pero vale la pena recordar que Venezuela fue uno de los primeros países de la región en encarar el financiamiento público de los partidos políticos (1973) y su eliminación, luego de veinticinco años, tiene más relación con circunstancias peculiares a la configuración política actual de ese país que con los principios de equidad en que se basa el financiamiento público<sup>86</sup>.

En el caso de los dieciocho países de la región que conceden financiamiento público, dieciséis de ellos asignan a los partidos tanto financiación pública directa como indirecta, y sólo Costa Rica y Puerto Rico se limitan a la financiación directa.

La principal diferencia entre México y el resto de la región no se da en términos de las características mixtas del sistema de financiación, sino más bien en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa, pues como puede verse en el siguiente cuadro, los valores en México son más de dieciocho veces superiores al promedio de la región, y más del doble de los pocos casos en que se le aproximan. Las diferencias con el resto de la región no se relacionan con las características básicas del sistema, sino con esa importante diferencia en los montos.

---

<sup>84</sup> Idem., supra nota 3.

<sup>85</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>86</sup> Navarro Fierro, C. Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad de la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, IFE/OEA.

País	Tipo elección	FPD	Turnout	US\$/voto emitido
Argentina	L2003	7,538,780	18,602,837	0.41
Bolivia	G2002	9,969,460	2,994,065	3.33
Brasil	G2002	22,575,021	79,200,181	0.29
Colombia	G2002	19,893,380	10,188,929	1.95
Costa Rica	G2002	13,465,997	1,569,338	8.58
Ecuador	G2002	5,633,000	5,178,885	1.09
El Salvador	L2003	2,790,944	1,005,285	2.78
Guatemala <sup>87</sup>	G2003	631,571	2,373,469	0.27
Honduras	G2001	1,718,381	2,280,526	0.75
Nicaragua	G2001	6,605,250	2,122,233	3.11
Panamá <sup>88</sup>	G2004	8,015,332	1,537,714	5.21
Rep. Dominicana	L2002	16,208,791	2,371,247	6.84
Uruguay	G2004	8,180,989	2,196,491	3.72
Promedio sin México (13 países)		123,226,896	131,621,200	0.94
MEXICO	L2003	465,021,714	26,968,371	17.24

Fuentes: Los montos del FPD se han tomado del mencionado trabajo de Navarro Fierro (Anexo III, pp. 131/2) y los datos de participación (turnout) de International IDEA.

<sup>87</sup> El monto fue aumentado en 8 veces en 2007

<sup>88</sup> El monto fijado para las elecciones de 2004 fue de US\$ 20,038.330. De ese total, el 40 por ciento se entrega antes de las elecciones y el resto en 4 anualidades. El monto incluido en la Tabla corresponde al monto anual máximo, correspondiente al año electoral.

Por lo que hace al financiamiento público puede ser dedicado exclusivamente a financiar gastos de campaña, finalidad tradicional del mismo. Pero en los últimos años se ha ido agregando la posibilidad de que sean utilizados para financiar los gastos ordinarios de los partidos políticos, como es el caso mexicano. De los dieciocho países de la región mencionados previamente, la mayor parte de ellos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y República Dominicana) coinciden con la práctica mexicana. Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay se limitan a concederlo para actividades de campaña, mientras que Brasil, Guatemala y Perú lo restringen a las actividades partidarias ordinarias.

Una característica especial de México, que comparte con Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá es el dedicar una porción, aunque menor, del financiamiento público a actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional de los partidos políticos, específicamente investigación, educación y difusión.

De lo anterior y aún de una superficial comparación se aprecia que no hay diferencias importantes, aún cuando puede señalarse que México, junto con Argentina, Bolivia y Panamá lideran la región en términos de la amplitud de las posibilidades de utilizar el financiamiento público directo.

En cuanto a la distribución de fondos, existen tres enfoques básicos para la distribución de fondos entre los partidos políticos: la igualdad, que asegura a cada partido con derecho a la financiación una porción igual del monto a distribuir; proporcionalidad en todos los casos relacionada con criterios que buscan representar el apoyo electoral de cada partido; o fórmulas mixtas, que asignan una parte de los fondos igualitariamente, y la restante de acuerdo a algún criterio de proporcionalidad.

Los criterios de proporcionalidad se basan usualmente en medidas del peso electoral de los partidos, sea el número de votos obtenidos (en la elección en cuestión o en la/s anteriores); o el número de representantes que tiene el partido en el Parlamento, que puede considerarse como un indicador indirecto de la fuerza electoral del partido. Un método que existe en otras latitudes pero no está presente en la región es la de basar la distribución en el número de afiliados o adherentes al partido.

El criterio predominante en la región es la distribución de los subsidios en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior (en algún caso excepcional, por ejemplo, República Dominicana en las últimas dos elecciones). México, al repartir una porción significativa en forma igualitaria y el resto en proporción a la votación, se aparta del promedio. Pero está lejos de ser el único caso. Argentina, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Paraguay tienen también sistemas mixtos.

En resumen, puede argumentarse que los criterios de adjudicación utilizados en México se encuentran entre los más generosos de la región en el sentido de favorecer a los partidos de menores dimensiones y el caso de México puede

considerarse como de avanzada en la región, ya que es uno de los países que entrega la totalidad del subsidio en forma previa.

Ahora bien, por lo que toca a las características del financiamiento público indirecto, en caso de existir, consiste en un conjunto de aportes que el Estado hace a los partidos políticos, sea a través de la provisión de espacios gratuitos en radio y TV (en casi todos los casos el de mayor significación), o por vía de privilegios en materia fiscal, de franquicias postales o telefónicas, de la posibilidad de uso gratuito de bienes del Estado, en distintas modalidades, el financiamiento público indirecto antecedió al directo. Mientras que el financiamiento indirecto comienza con las reformas de 1962/63, el directo sólo comienza, si bien en forma discrecional y poco transparente, en 1977. La misma trayectoria puede encontrarse en todos los restantes países de la región que dan apoyo público a los partidos.

En México, el apoyo indirecto se basa en cuatro componentes: el acceso gratuito a la radio y la TV, franquicias postales y telegráficas, beneficios de carácter fiscal, y la posibilidad de uso de edificios e instalaciones públicas. Los mismos serán señalados brevemente para luego efectuar una breve comparación con la situación en otros países de la región.

En México el acceso a televisión y radio comienza en mil novecientos setenta y tres, destinando cinco minutos semanales destinados a la difusión de tesis ideológicas y programas de acción. Se refuerza en mil novecientos setenta y siete cuando se le da carácter permanente, y ampliando los términos de su utilización. En mil novecientos noventa y tres, se establece la limitación de que sólo los partidos políticos pueden contratar publicidad en los medios, y en mil novecientos noventa y seis el IFE comienza a contratar tiempos para su utilización por los partidos. Las últimas reformas de dos mil siete-dos mil ocho, cierran el círculo, al introducir la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral por parte de los partidos, y destinar el uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado para su distribución entre los partidos (y el propio IFE). En la actualidad, puede definirse como un sistema cuya administración está monopolizada por la autoridad electoral, que tiene carácter permanente, cuya cobertura abarca tanto los medios públicos y privados, y que se distribuye igualitariamente en lo que hace a los periodos no electorales, y en forma mixta (30 por ciento igualitaria, 70 por ciento en proporción a la votación) en periodos de campaña.

Si bien prácticamente todos los países de la región proporcionan acceso gratuito a los medios, (las excepciones son Ecuador y Honduras) ninguno de ellos siquiera se aproxima a la amplitud de cobertura del sistema mexicano. Sólo en Brasil y Chile se prohíbe en forma total la emisión de publicidad electoral a cualquier actor diferente de la autoridad electoral. En Argentina se intentó establecer un sistema similar: la Cámara de Diputados había incluido en la ley de dos mil dos, la prohibición absoluta para los partidos de contratar espacios en medios electrónicos. Pero finalmente el Senado insistió en el texto original y se eliminó esta prohibición. Ese monopolio de tiempos por la autoridad electoral es,

en consecuencia, una característica de México que sólo encuentra réplicas limitadas en la región.

El acceso gratuito tiene carácter permanente en Brasil, Colombia, Panamá y Perú, mientras que Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay sólo lo hacen durante las campañas electorales. En Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú<sup>89</sup>, los tiempos son concedidos tanto en medios estatales como privados, al igual que en el caso de México. Por el contrario, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay los tiempos gratuitos sólo se asignan en los medios estatales, cuya audiencia es generalmente muy limitada.

En cuanto a los criterios de distribución, Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay distribuyen el tiempo en forma igualitaria. Chile lo hace con carácter igualitario en el caso de las campañas presidenciales y en proporción a los votos obtenidos en el caso de las legislativas. México, al igual que Brasil y Perú, lo distribuye en forma igualitaria en el caso de los periodos no electorales y con carácter mixto en el caso de las campañas electorales. Es este uno de los pocos casos en los cuales pueden encontrarse disposiciones más generosas que las de México en otros países de la región.

En México, los partidos están exentos del derecho de timbre y de impuestos en el caso de rifas, sorteos y festivales; de los que correspondan a las rentas de sus bienes y las que pudieran gravar la venta de impresos partidarios desde mil novecientos sesenta y tres. En mil novecientos noventa y siete se amplían las exenciones, al permitir deducir el veinticinco por ciento de los aportes efectuados por particulares del impuesto a la renta. En lo que hace a privilegios en materia fiscal, la situación de los diferentes países en lo que hace a las franquicias fiscales de que gozan los partidos políticos mexicanos no son, en general, mayores a las que se conceden en el resto de la región.

Por lo que hace a franquicias, los partidos cuentan desde mil novecientos noventa y tres, con franquicias postales y telegráficas. Inicialmente de carácter prácticamente ilimitado, las recientes reformas al COFIPE las acotan, al establecer que el Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos; la cual en años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; y en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento y estableciendo una serie de restricciones a su uso. El caso de Panamá es similar al de México,

---

<sup>89</sup> En el caso de Perú, solo se distribuyen tiempos en los medios públicos en el periodo no electoral.

y allí los partidos gozan de franquicias postales y telegráficas<sup>90</sup>. Guatemala concede ambas franquicias, pero únicamente durante los periodos electorales. Colombia solamente lo hace en lo que se refiere a las franquicias postales, y por un periodo de seis meses previo a las elecciones. En algunos países como Nicaragua, Panamá y Paraguay, los partidos pueden efectuar algunos tipos de importaciones<sup>91</sup> libres de derechos aduaneros.

En su comparación con el resto de los regímenes latinoamericanos, el caso mexicano aparece como contradictorio. Por una parte, es uno de los pocos que incluye límites relativamente estrictos, al total de los aportes de origen no público. Similarmente, la lista de las restricciones es una de las más completas. Pero, es uno de los casos en los que el límite para los aportes individuales es más elevado en una región donde, en general, esos límites individuales son muy altos.

Ningún país en la región se acerca a la exhaustividad de los controles en México, aún cuando en la mayor parte de ellos los organismos de control (que a veces son diferentes a los organismos electorales) tienen atribuciones amplias de control. En Argentina, aún cuando la responsabilidad final recae en los juzgados electorales, es la Auditoría General de la Nación la que efectúa las tareas de verificación y control, con facultades de amplitud similar a las de México. En Bolivia es la CNE en forma directa quien tiene la facultad de fiscalizar y reglamentar los procedimientos de fiscalización. La situación de Brasil es similar a la de Argentina, y allí el Tribunal de Cuentas de la Unión o sus equivalentes a nivel estatal son los responsables operativos. En Colombia, las facultades son también amplias, pudiendo el Consejo Nacional Electoral constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia para el desarrollo de las tareas de control. En Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral ejerce las funciones a través de una unidad especializada de control. Puede señalarse que el control es mucho más completo en el caso de los gastos de campaña y que el rol del TSE en lo que hace a los gastos ordinarios es algo más superficial. En Puerto Rico, las actividades de control han sido delegadas al Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones.

---

<sup>90</sup> También tienen el derecho a una línea telefónica en cada sede provincial, y descuentos del 50 por ciento en la provisión de energía eléctrica a las mismas.

<sup>91</sup> En el caso de Panamá, los partidos pueden importar artículos de propaganda no producidos en el país, así como un cierto número de vehículos y aparatos de sonido, mientras que en Paraguay pueden hacerlo también con máquinas y equipos de impresión o producción audiovisual y equipos de informática. En Nicaragua, la franquicia se limita a artículos de propaganda electoral.

#### D. El sistema mexicano

La Reforma Electoral de mil novecientos noventa y seis, derivada de la precedente de mil novecientos noventa y tres, sentó las bases del posterior sistema de comunicación política. Sus previsiones originales tuvieron como eje central al principio de "equidad" proyectado fundamentalmente a dos ámbitos: el financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.<sup>92</sup>

El gran objetivo era incidir decididamente en las condiciones de la competencia política bajo la premisa de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.<sup>93</sup>

La reforma constitucional y legal adoptó un sistema "ambivalente" que por un lado favorecía el uso del dinero en el acceso a los medios y que por el otro imponía restricciones para garantizar condiciones mínimas de equidad. Un sistema que no podía ubicarse plenamente ni en los parámetros del modelo europeo ni en los del modelo estadounidense. Recordemos rápidamente que el sistema se caracterizaba en un extremo, por asentar un sistema de financiamiento predominantemente público que aseguraba cantidades importantes de dinero a los partidos, con un criterio de distribución mixto; estipulaba topes a los gastos de campaña, límites al financiamiento privado, procedimientos de fiscalización y sistemas de sanciones más estrictos y acabados. En el extremo contrario, garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con un criterio mixto que además incorporaba un elemento de asignación basado en el tipo de elección; posibilitaba el acceso de los partidos a la propaganda onerosa a través de contratación directa e indirecta (por medio del IFE) e imponía reglas para la paridad de tratamiento en dicha contratación; dictaba restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda, e inauguraba un sistema de monitoreo para constatar el tratamiento informativo conferido a los distintos partidos políticos.<sup>94</sup>

Las cantidades de dinero conferidas a los partidos, la falta de transparencia en la contratación de propaganda política, las carencias del sistema de fiscalización y la complicidad por acción y por omisión de los partidos, los medios de comunicación y las autoridades electorales hicieron que

---

<sup>92</sup> Vid., Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, "La mecánica del cambio político", México, Cal y Arena, 2000, p. 363 y ss.

<sup>93</sup> Cfr., Córdova Vianello, "La Reforma Electoral...", p.670.

<sup>94</sup> Loc. cit., supra nota 58, p. 437.

en los hechos el sistema de comunicación política se deslizara hacia uno de sus polos.<sup>95</sup>

Las cuatro elecciones reguladas, pero sobre todo las presidenciales de 2000 y de 2006 descubrieron un repliegue fáctico hacia las premisas y los excesos mostrados por el sistema estadounidense. A pesar de que existían topes a los gastos de campaña y a la adquisición misma de propaganda en radio y televisión, el dinero tuvo una injerencia desmedida, que afectó seriamente la paridad de condiciones en la contienda. Contrario a lo señalado, la reforma de 2007 muestra abiertamente y con contundencia una puntual definición del sistema de competencia que se desea implantar. Las nuevas reglas se apartan de la ambigüedad con la que aparecía previamente el sistema y realizan un viraje hasta aproximarse a las premisas del "modelo europeo".

Los trabajos legislativos que acompañaron a la reforma permiten deducir que se trata de decisión conscientemente tomada en las discusiones de la iniciativa de reforma realizadas en el Senado de la República. Lo que no se clarifica es cual fue el sistema de comunicación política de referencia, es decir, que ordenamiento nacional se tomó como paradigma para la regulación o cual fue la orientación o referente en su caso.

Con la reforma, nuestro país se alinea al grupo de países que en América Latina siguen las premisas del modelo europeo. En Brasil y Chile, pioneros en nuestro continente, se permite el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al tiempo que se prohíbe terminantemente la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación (el sistema chileno, como se vio, solo prohíbe la contratación de espacios en la televisión).<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Vid., Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, (coords.), *Dinero y contienda político electoral. Reto de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 51 y 71.

<sup>96</sup> Cfr., Zovatto, "América Latina...", op. cit., p. 71 y 55., Navarro Fierro, Carlos, "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación", en Nohlen, Dieter et al., (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, op. cit., p. 814 y 55.

## **CUARTO CAPÍTULO**

### **COMPONENTES DESCRIPTIVOS DE LA REFORMA**

#### **Presentación**

La reforma electoral, que, como parte de la Reforma del Estado, ha procurado modificar las reglas de la competencia política en México, sus antecedentes y actuales controversias son tema de este trabajo, cuyo propósito es el analizar en el actual contexto los avances y retrocesos que se advierten en las modificaciones constitucionales que ha supuesto dicha reforma aprobada por el Senado de la República.

Como ya lo mencionamos en párrafos anteriores, la crisis política derivada de las elecciones de mil novecientos ochenta y ocho, motivó el surgimiento de diversos grupos y organizaciones que mostraron su interés político porque México transitara hacia un régimen democrático; esta postura resultante del fin del modelo de partido único propició también que dentro de las élites políticas se pasara de un discurso nacionalista y revolucionario a uno moderno y democrático. Los acontecimientos sucedidos en el mundo, dividido entre fuerzas aparentemente contradictorias, cuyo símbolo es la caída del Muro de Berlín, situaron a México bajo la exigencia internacional, política y económica, de experimentar transformaciones en estos ámbitos. Nacieron así movimientos ciudadanos cuyo propósito era, entre otras cosas, la observación de procesos electorales y cuya expresión más acabada ocurrió en el proceso electoral del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.

La demanda de aquellos grupos era la búsqueda de autonomía e independencia, que podía ser garantizada sólo a través de la ciudadanización de los órganos electorales. El nacimiento del Instituto Federal Electoral fue producto, entre muchos otros factores, de identificar confianza institucional, legalidad y legitimidad democrática con grado de ciudadanización. La ciudadanización de los organismos electorales locales y federales fue y sigue siendo un proceso lento y dispar a lo largo del país, pero al menos desde su dimensión discursiva, tanto quienes se organizaban para hacer que México transitara a un régimen democrático, como aquellos que gobernaban producto de un sistema no democrático, asumieron el término de ciudadanización y un debate en torno a su contenido como una fuente de legitimidad pública y política. No debe pues identificarse ciudadanización con un movimiento generalizado de la sociedad mexicana, sino como un movimiento que incorporó actores políticos gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de transformación democrática.

A partir de la reforma de mil novecientos noventa y seis, se diseñó una institución que tuviese esencialmente dos grandes dimensiones, órganos directivos conformados por ciudadanos con independencia política de los partidos y del gobierno, y un órgano ejecutivo heredado del viejo régimen, cuya promesa de cambio estaba ligada a un proceso de profesionalización de servidores públicos.

El trasfondo del diseño aludido en torno al IFE, nace de la desconfianza que se tenía en la organización de las elecciones; así, buena parte de las prácticas institucionales que se desarrollaron tuvieron como eje la construcción de candados que impidiesen la manipulación de los resultados electorales: un padrón electoral con fotografía, estrategias de capacitación electoral que privilegiasen el azar en la selección de funcionarios de casilla, determinaciones electorales administrativas revisadas por ámbitos jurisdiccionales contruidos para este propósito, y boletas electorales llenas de mecanismos que impidiesen su falsificación, entre muchos otros.

En la reforma de mil novecientos noventa y seis, se produjo un consenso político entre intereses antagónicos que supuso, de tal modo, una institución electoral constitutivamente antagónica. El IFE fue la síntesis de contradicciones políticas, pero también una manera de procesarlas y resolverlas.

Cuando hablamos de una reforma electoral de tercera generación, de cara a la actual discusión, tenemos que ubicar la primera generación en el surgimiento del IFE en mil novecientos noventa y la segunda en la aludida reforma de mil novecientos noventa y seis, ambas enmarcadas por el nacimiento de la ciudadanización y la autonomía como fuentes del desarrollo institucional.

Hasta ahora conocemos las modificaciones expresadas en una reforma electoral sólo a nivel constitucional. Desde las reformas hechas por el Senado a nueve artículos de la Carta Magna, es posible reconocer las orientaciones que la reforma implicó, al estar la Constitución por encima de cualquier otra norma en México, se modificaron leyes y códigos.

De tal forma, la realidad política y la competencia electoral permiten la discusión sobre los grandes temas de reforma electoral en nuestro país, que trajo como consecuencia la crisis que las instituciones, el Estado mismo y la sociedad en su conjunto experimentaron en el proceso electoral dos mil cinco, dos mil seis.

Desde diversos espacios ciudadanos y prácticamente desde la conclusión del proceso electoral del dos mil, muchas organizaciones, consejeros electorales locales y distritales, así como diversos trabajos de investigación, documentaron la necesidad de entrar a una discusión profunda en torno a la pertinencia de reformar la legislación en materia electoral, a lo que los partidos políticos, las

instituciones del Estado y sus élites, incluido el entonces Consejo General del IFE, ofrecieron por respuesta, es decir, había que hacer algunas adecuaciones que perfeccionaran una institución que había dado clara muestra de su capacidad para garantizar condiciones democráticas en la competencia política, pero que la alternancia en el poder Ejecutivo Federal, la ausencia de recursos de impugnación de los resultados electorales, e incluso el IFE tomado como modelo internacional en la organización de procesos electorales, producían una evidencia incombustible de su eficacia.

Al margen quedaron argumentos como las fallas en la estructura del servicio profesional electoral documentadas ampliamente, la intervención de dinero no fiscalizable en los procesos electorales, la presión política ejercida desde los poderes locales contra de las autoridades electorales, y el enorme esfuerzo invisible de muchas ciudadanas y ciudadanos mexicanos, cuya responsabilidad hizo posible los resultados electorales del año dos mil, no al amparo de una legislación sólida, sino a pesar de claras insuficiencias en materia reglamentaria y normativa.

Las elecciones intermedias de dos mil tres y muchas experiencias electorales estatales volvieron a poner en evidencia un sistema electoral rebasado; por si esto fuera poco, los diputados no sólo dejaron intocada la Constitución y el COFIPE, sino que respondieron con el nombramiento de un consejo general que no fue producto de un acuerdo amplio entre las fuerzas políticas, y que, además, bajo el argumento de que el IFE era una institución consolidada, no puso especial énfasis en la experiencia de quienes asumían el cargo del máximo órgano de dirección del Instituto. Las principales fuerzas políticas no advirtieron las consecuencias de su decisión y de su incapacidad por llegar a acuerdos fundamentales para la gobernabilidad.

Lo anterior permite entender una propuesta ciudadana de reforma electoral como la formulada por el Comité Conciudadano y las orientaciones y contrastes que un planteamiento como éste tiene, tanto para quienes estuvieron en favor de la reforma, como para aquéllos que la descalificaron. Es, sin embargo, reciente la disposición para discutir el tema de la democracia, un problema acallado y silenciado, porque contra lo que se piense, no ha sido parte importante de la agenda de partidos, gobiernos, medios y otros actores y poderes de facto en México desde hace un periodo importante de tiempo.

Insistimos en lo evidente, el elemento más importante de la reforma electoral está, sin duda, en la regulación de los medios de comunicación y de aquellos que gracias al poder económico pueden acceder a ellos. La prohibición expresada respecto a la intervención indebida de terceros, tanto de carácter público como privado, en la contienda, favoreciendo y perjudicando a los competidores, junto con la prohibición de hacer uso de tiempos comerciales para las campañas electorales, es un logro fundamental para el desarrollo democrático, porque atiende en parte uno de los problemas más importantes

que hemos experimentado en los últimos años; el condicionamiento de los poderes públicos por élites económicas.

Dos aspectos adicionales quedan, sin embargo, marginados de modificaciones importantes en este mismo sentido, el primero tiene que ver con la poca significativa reducción del financiamiento público. Si bien es cierto que hay una importante reducción del financiamiento privado en las campañas electorales, que se han disminuido los tiempos de campaña y regulado las precampañas, lo cierto es que seguiremos destinando un alto presupuesto público para los partidos políticos, tanto en su vida ordinaria, como en las contiendas.

La reducción con la nueva fórmula constitucionalizada de determinar el presupuesto público a los partidos políticos, sin considerar gastos especiales sino simplemente dos componentes de éste, esto es, financiamiento ordinario y de campaña, respecto de la fórmula actual de calcular el financiamiento público en estos dos rubros, generará un ahorro de apenas el once por ciento en el periodo 2008-2018 tomando como base las proyecciones más conservadoras, lo cual está lejos de satisfacer uno de los reclamos más claros de la sociedad en su conjunto.

Otra dimensión relativa al tema dinero/elecciones, que constituye el retroceso más importante en esta materia, es la creación de un órgano técnico con autonomía de gestión al interior del IFE, que si bien plantea la eliminación del secreto bancario, fiscal y fiduciario para los procesos de fiscalización de los recursos otorgados a partidos políticos, transforma un órgano colegiado, con la presencia del órgano ciudadanizado del Consejo General, como es la Comisión de Fiscalización, para volverle un órgano unipersonal y sin la presencia en la conducción de las investigaciones y del procedimiento de representantes del máximo órgano de dirección del IFE, que queda ciertamente como el órgano resolutor, pero que ya no forma parte procesal de la fiscalización. Esta es quizá, junto con la elevación a rango constitucional de que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en la vida de los partidos en aquello que señalen expresamente las leyes, el elemento que provoca una de las mayores preocupaciones de la reforma, toda vez que favorece la opacidad en torno a los partidos políticos, ya que abre la puerta a posibles actos de impunidad en su vida interna, particularmente entre la militancia y la dirigencia.

El primer gran dilema que se formuló desde la perspectiva ciudadana (Comité Conciudadano para la Reforma Electoral) en torno al IFE, fue plantear un nuevo diseño institucional a partir de la transformación de un órgano federal en un órgano nacional que se encargase de la organización de procesos electorales locales y federales. Las razones para rediseñar en estos términos la autoridad administrativa electoral estaban ligadas a reducir el costo de las burocracias electorales, dar integralidad al proceso de fiscalización, pero, particularmente, lograr que los poderes formales y fácticos en los estados de la

República, no secuestrasen la independencia y autonomía de las autoridades electorales como lamentablemente ocurre en muchas entidades. La reforma plantea como posibilidad expresa el que el IFE se encargue, a petición de las autoridades en los Estados, de organizar las elecciones; en este sentido existe sin duda un avance, pero no de la magnitud que requiere el sistema electoral mexicano.

La elección escalonada del máximo órgano de dirección del IFE constituye, un avance importante junto con la ampliación de un periodo de nueve años del mandato constitucional para ser consejero electoral. En los hechos, la salida de los actuales consejeros electorales se volvió uno de los aspectos más complejos a negociar entre las fuerzas políticas (particularmente por el discurso público asumido por el consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, que con el apoyo de algunos medios electrónicos logró posicionar la idea de que su salida representaba un golpe para la autonomía del Instituto).

Un aspecto de la reforma que resulta de interés para su análisis es la creación de una contraloría en el IFE, nombrada desde la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones académicas. A pesar de que se matizó la propuesta original, que otorgaba a la Cámara plena ascendencia sobre dicha contraloría, ésta podría ser usada, eventualmente, como un medio de control político sobre la autoridad electoral.

El IFE, que es por cierto una de las instituciones más fiscalizadas, debe sin duda ofrecer mecanismos para la rendición de cuentas y los consejeros, como servidores públicos, no pueden ni deben estar exentos de evaluación y supervisión, sobre todo cuando al interior del instituto se experimenta una gran cantidad de desigualdades presupuestales, salariales y de infraestructura, deficiencias que pueden ser atendidas con modelos alternativos que no abran la puerta a la manipulación de sus determinaciones.

En este contexto, la reforma sigue viva y en medio de un muy importante e inédito debate, porque trastoca no sólo ya la vida institucional y la de los partidos, como en reformas anteriores, sino diversos ámbitos de la vida social y económica en México, porque pone el acento en ámbitos "prohibidos" en la discusión pública, como son la radio y la televisión.

Se trata, en todo caso, del primer paso para la reforma, de la que falta ver, saber y desarrollar aún muchos elementos. El decreto original fue mejorándose sistemáticamente en la medida en que se discutió en el espacio público; no obstante, el horizonte de la reforma aun no se vislumbra.

Como se ha visto, estas modificaciones constitucionales impulsan el cambio no sólo del modelo electoral, sino en buena medida, cambios futuros en el sistema de partidos; estamos así frente al principio de diversos cambios, por ello también frente al fin de muchas prácticas y condiciones políticas en México

En la reciente jornada electoral (2008-2009) las tres fuerzas mayoritarias debatieron con los partidos políticos emergentes, quienes encontraron que la reforma puso en entredicho su propia existencia; circunstancia que también motivó la discusión del tema de las candidaturas independientes, aspecto que la reforma ha marginado, constituyéndose en una de las asignaturas pendientes.

La reforma electoral enfrenta una lucha desmedida de la radio y la televisión, industrias que hicieron y harán uso de todos sus recursos y aliados para facturarle al Poder Legislativo, e incluso al Estado mismo, no sólo la pérdida de compra de publicidad electoral y la relativa a los gobiernos locales y municipales para promover la imagen pública de los gobernantes, sino a su vez, la pérdida del poder político que de facto ejercían frente a partidos y gobernantes.

Con todo, esta reforma ofrece hasta ahora avances que no podemos desdeñar, empezando por el debate mismo. Falta entrar al tema de justicia electoral. De momento nos centraremos en la discusión de los medios de comunicación y todo lo que ello implica.

## A. COMUNICACIÓN POLÍTICO ELECTORAL

El papel de los medios de comunicación en las elecciones se rige por un cuerpo de leyes cada vez más vasto, tanto a nivel nacional como internacional, en donde la jurisprudencia está dirigida a regular el comportamiento de los gobiernos en relación a los medios, más que en regulador a los medios mismos.

Los principios fundamentales consagrados en la legislación internacional comprenden dos aspectos:

- Los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información.
- El derecho a participar en el gobierno del país, mediante elecciones.

En su forma original, estos principios están consagrados en los Artículos 19 y 21 de la declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948. Se reproducen en múltiples tratados de la propia ONU y regionales sobre derechos humanos que se han adoptado desde entonces. Las decisiones de diversas instancias internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Europea sobre Derechos Humanos y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, han ido depurando estos principios convirtiéndolos en una invaluable guía de aplicación legal.

Otros tipos de instituciones internacionales, como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, que en 1999 fijó diversos principios importantes sobre el papel de los medios en las elecciones y la obligación del gobierno de garantizar el pluralismo de los medios, constituyen otra fuente en esta materia.

El enfoque de otros organismos internacionales, tales como las administraciones de las Naciones Unidas en elecciones supervisadas internacionalmente, también constituyen una fuente de "leyes blandas". Es decir, no tienen poder vinculante sobre los estados miembros de la ONU, pero constituyen un importante indicador sobre las normas imperantes a nivel internacional.

Resulta interesante señalar que como complemento de las normas internacionales, muchas leyes y resoluciones de tribunales nacionales ofrecen una fuente de legislación comparada. En muchos países, especialmente aquellos con un sistema de leyes consuetudinarias, las decisiones de los tribunales de otros países pueden ser invocadas como precedente y guía de referencia. Tampoco estas tienen poder vinculante, pero dependiendo de la jerarquía del tribunal cuyas resoluciones se citan, los jueces pueden tomar debida nota de sus razonamientos y hallazgos y resultados.

En ese ámbito México ha llevado adelante una valiosa tarea de revisión legal respecto de cuestiones político-electorales que muchos otros Estados, dentro y fuera de la región latinoamericana, no se muestran dispuestos a considerar. Las autoridades públicas y las agrupaciones políticas mexicanas han asumido un gran desafío al definir nuevos niveles de igualdad en la competencia electoral e intentar construir un modelo diferente de comunicación entre la clase política y los ciudadanos.

Entre los objetivos de mayor interés de la reforma de dos mil siete dos mil ocho, merecen destacarse el intento de fortalecer el sistema de partidos, con las reglas sentadas sobre perfeccionamiento del régimen de financiamiento y control de las cuentas partidarias; la regulación del papel de los medios en las cuestiones electorales; la redefinición institucional de los organismos electorales, tanto ejecutivos como jurisdiccionales.

Dicha reforma contiene un aspecto que sobresale de inmediato, su pretensión extremadamente reguladora, de tal forma que según lo expuesto, el tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación adquiere singular importancia. No es posible encontrar en la región un caso de regulación tan extensa y profunda como es el supuesto mexicano. Se parte de una constatación extendida entre los mexicanos en el sentido de que los medios jugaron un papel fundamental, en el dos mil seis, para que no se observara una competencia electoral justa y equilibrada. Ante eso, la solución planteada hasta el día de hoy, ha sido extender las funciones y prerrogativas del IFE en esta materia.

La prohibición de contratación de espacios en los medios de comunicación, para partidos y terceros, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos o a expresarse a favor o en contra de cualquier partido o candidato está resultando ser la medida más controversial y sensible de la reforma. En este ámbito como en otros, si bien los cambios constitucionales y legales han sido desarrollados en un marco de acuerdos y consenso, ello no ha garantizado el éxito en su implementación. No se trata solamente de entregar mayores facultades y atribuciones al órgano electoral, sino de tener información sobre cómo la implementación es posible y el impacto efectivo que puede tener en el desarrollo de un proceso electoral. En este aspecto, además de asegurar los criterios racionales de la norma, debe atenderse a la credibilidad del órgano que la ha de aplicar, en este caso el órgano electoral. Las medidas adoptadas han demostrado no tener efectos positivos en la imagen pública de los organismos electorales, máxime que sus fallas y errores de aplicación redundaron en dicha imagen de manera negativa.

Tampoco una mayor regulación necesariamente implica un efecto positivo sobre los partidos y su desempeño. Por el contrario, un exceso de regulación puede entrañar mayores riesgos de falta de control por parte del órgano electoral.

En cuanto al régimen de financiamiento de los partidos, en particular, resalta la preocupación por coordinar el sistema nacional con los regímenes locales, que constituye un punto siempre complejo en los países federales. Las normas constitucionales que imponen a los estados locales garantizar en sus constituciones y leyes condiciones equitativas de financiamiento público e instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos puede considerarse un muy buen punto de partida.

La diferencia mayor, según hemos visto en el capítulo anterior, entre el caso mexicano y el resto de la región es el aparentemente mucho mayor costo de mantenimiento del sistema de partidos políticos, tanto en lo que hace a los gastos ordinarios como a los gastos de campaña. Ese nivel está claramente vinculado a la magnitud de los aportes públicos, más elevados que en los restantes países. Los responsables de definir esos elevados niveles son los propios partidos, a través de sus representantes, y no hay factores que actúen de contrapeso a esa tendencia. Se ha argumentado que las recientes reformas resultan en una significativa disminución de los aportes del Estado a los partidos políticos. Ello es así si se deja fuera del cálculo a los tiempos en radio y TV correspondientes al Estado y que el IFE distribuye ahora entre los partidos políticos. Pero suponer que por el hecho de no implicar un costo no tienen valor es incorrecto. Aunque los tiempos gratuitos no implican erogación directa, son extremadamente valiosos. Aún cuando no se los compute a su valor comercial, al usarlos para las campañas electorales se deja de utilizarlos para otros fines importantes y valiosos para la sociedad, como la promoción de campañas de vacunación y actividades similares. Es probable que si se computa ese costo oculto, el monto total de los costos de campañas haya aumentado significativamente.

Otra diferencia del caso mexicano es la existencia de un desarrollado aparato de control, que ocupa a más de doscientas personas, y la no utilización de otros organismos de control del Estado, como es frecuente en la práctica comparada, o como hacen algunos países, al recurrir a auditores privados seleccionados con estrictos criterios definidos por la autoridad electoral.

No puede dejarse al margen un breve comentario sobre las características de la información proporcionada sobre o por los partidos políticos. La información que se proporciona en informes de un promedio de ochocientas páginas (o de alrededor de 250 en el caso de las organizaciones políticas nacionales) de muy difícil lectura, es de limitado impacto. Sería necesario que el IFE resumiera y sistematizara esa información en modo que sea inteligible para el público en general. Mientras ello no se haga, no se obtendrán todos los beneficios posibles de la transparencia.

Luego de la reforma, el IFE termina con un considerable aumento de competencias sensibles y constantes, que en parte el propio IFE ha incrementado como es el caso del monitoreo del uso de los medios o el denominado “blindaje” en el uso de los recursos de los partidos. A ello cabe

agregar el peligro de la falta de medios para el cumplimiento de los fines propuestos por la norma, situación no poco habitual en los sistemas latinoamericanos. Por otra parte, el efecto económico de la reducción del gasto electoral en medios de comunicación y la centralización de su ejecución, generan una controversia inevitable entre el órgano electoral y los medios.

Los nuevos criterios de integración institucional del IFE incorporados por la reforma y la mayor autonomía funcional de algunos órganos internos pueden propiciar un debilitamiento del ejecutivo electoral. Paradójicamente, la reforma ensancha considerablemente las competencias del órgano electoral a la vez que reduce su autonomía institucional.

Efectivamente, la creación de figuras encargadas de controlar no sólo el gasto institucional sino también con atribuciones para supervisar y sancionar el trabajo de funcionarios y consejeros electorales, debilita la autonomía institucional del IFE. La reforma presenta asimismo una cuestión, contradictoria pues pasa a atribuirse al órgano electoral una función persecutoria, censora y sancionadora, pero reduciendo su autonomía e independencia.

Una reforma tan extrema y novedosa exige, por una parte, del órgano electoral una interpretación mesurada de las normas. Pero también requiere el respaldo de los actores de la reforma, que soslayaron muchas de las propuestas contenidas en los documentos técnicos desarrollados por el IFE durante el proceso de negociación y consenso.

Las reformas constitucionales y legales que en su momento mostraron una clase política unida en torno del objetivo central de regular de modo drástico el acceso a los medios de comunicación y el control en el uso de los recursos de los partidos, no gozan hoy de aquel consenso público originario. Pruebas de ello son, entre otras, cómo los medios cuestionan la aplicación de la norma por parte del IFE, institución con la que confrontan de modo recurrente poniendo en juego su legitimidad. Por otra parte, los actores políticos aducen excesos en la reglamentación que dictó el Instituto para la ejecución de la norma y el Tribunal Federal Electoral ha puesto en duda la actuación del instituto a la hora de desestimar las sanciones a los medios de comunicación, exigiéndole una actuación más consistente. Cabe por tanto deducir que el Instituto enfrenta un contexto hostil a la aplicación de las nuevas normas, a lo que, como se ha dicho, se agregan las acciones aún vivas de cuestionamiento del proceso electoral del dos mil seis.

Puede decirse que la complejidad del nuevo marco legal, la dificultad del contexto político actual y el modo en el que el instituto encargado de llevar adelante el proceso electoral lo hace, demostró ya serios conflictos de muy difícil composición local, todo ello en un país que no es especialmente accesible al acompañamiento internacional.

Es común afirmar aquello de que los modelos institucionales no pueden trasladarse entre diferentes Estados sino que deben responder a las identidades políticas, sociales y culturales de cada uno de ellos. Pero pocos como el caso

mexicano ratifican con elocuencia esa afirmación, pues ha fortalecido un modelo de intervencionismo y fiscalización estricta difícil de justificar en otras latitudes. El problema hoy es que el compromiso asumido por los organismos electorales, al parecer, no es compartido por las demás autoridades públicas involucradas, por los medios de comunicación y por los partidos políticos, circunstancia fundamental para el éxito del proceso de reforma que exige un razonable equilibrio y una relativa cooperación de todos estos actores. También es evidente que la ciudadanía, destinataria final de los beneficios buscados con la reforma, asuma un interés por el respeto de las reglas establecidas que responda mínimamente a las expectativas que se depositaron en ella, de ahí que habrán de analizarse con sumo cuidado los componentes de la reforma en comento.

Ahora bien, como hemos visto por medios de comunicación masiva, mismos de los que hablamos en el capítulo primero y que usualmente conocemos como "los medios", se suele entender que se hace referencia a la prensa escrita y a las transmisoras de radio y televisión.

En años recientes, la definición probablemente se ha ampliado, incorporando al Internet en todas sus modalidades y a otros medios electrónicos de distribución de noticias y entretenimiento, como el servicio de mensajes cortos a teléfonos móviles.

Como se analizó en ese primer capítulo, la principal preocupación es el derecho de los electores a información completa y precisa. Pero este no es el único derecho involucrado. Partidos y candidatos tienen derecho a hacer uso de los medios para que el electorado reciba sus mensajes. Los medios mismos tienen derecho a reportar libremente y a escudriñar todo el proceso electoral. Esto último es en sí una importante salvaguarda adicional contra la interferencia o corrupción en la gestión de la elección. Finalmente, el organismo electoral (IFE) tiene la necesidad crucial de informar al electorado y a muchos otros grupos, incluyendo a los partidos políticos y a los medios mismos.

La relación entre el organismo electoral y los medios es de considerable complejidad. Potencialmente, la autoridad electoral puede adoptar tres posturas diferentes en dicha relación:

- Como regulador: el IFE puede ser responsable de desarrollar o implementar reglamentos respecto del comportamiento de los medios durante las elecciones (en especial en lo relacionado con el acceso directo de los partidos y candidatos a los medios). Puede también ser responsable de atender las quejas interpuestas contra los medios.
- Como comunicador: querrá, invariablemente, hacer uso de los medios como vehículo para hacer llegar sus mensajes al electorado.

- Como fuente de reportajes: el interés de los medios se centrará a lo largo del proceso electoral, entre otros, en el IFE. Estarán interesados en la información que pudiese proveer, y tratarán de escudriñar su desempeño, así como la eficiencia e integridad de las elecciones.

En términos generales, son estas tres áreas en la cobertura electoral de los medios. Cada una se activa de acuerdo a principios diferentes y requiere de un comportamiento específico de parte del organismo electoral encargado del proceso

### **1. Uso de los medios de comunicación y partidos políticos (comunicación político-electoral)**

En la región Latinoamericana se ubican a tres países que han considerado en sus legislaciones este aspecto y por supuesto que la influencia que México y Brasil ejercen en la región pudiera ser un detonante para que las premisas de este modelo circulen rápidamente hacia otras democracias latinoamericanas.

Es evidente que en una democracia, todos los actores que participan en el proceso electoral, instituciones, partidos, grupos sociales y ciudadanos deben estar en condiciones de expresarse y participar en los asuntos públicos. El flujo de ideas, opiniones y críticas es un elemento imprescindible de cualquier Estado que se ubique en el pluralismo político y social; en un entorno en que estas manifestaciones no se garanticen puede válidamente dudarse de la existencia de una democracia.

Nuestro reciente sistema de comunicación político-electoral mexicano se gesta como consecuencia de una intervención legislativa destinada a redefinir la estrecha relación existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Busca generar nuevas modalidades de comunicación de los mensajes de relevancia pública que las instituciones y los partidos envían al electorado y que sirven, entre otros, para su análisis, difusión y crítica, y para la formación de la opinión pública.

De tal forma, es un sistema que en teoría es benéfico porque se proyecta y ejerce sus efectos sobre dos grandes vertientes: por un lado, se encamina a garantizar la igualdad de oportunidades entre los competidores y, por el otro, tiende a proteger la expresión del sufragio popular. Ambos elementos se consideran fundamentales para el enriquecimiento efectivo de una democracia que en las últimas tres décadas se preocupó principalmente por garantizar la pluralidad de competidores políticos y por contar adecuadamente los votos emitidos, pero que carecía de normas para tutelar la igualdad en la competición

y sobre todo la expresión libre, racional e informada del voto universal.

La reforma de dos mil siete, sin lugar a dudas regula con detenimiento dos de las tres modalidades de comunicación que son relevantes para nuestra democracia electoral.

En primer lugar, la "comunicación personal de las ideas". Este tipo de comunicación se asienta en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y conforma una potestad personal para expresar los pensamientos y las opiniones desde "abajo", es, decir, desde cada uno de los individuos que conforman el cuerpo social.

En segundo lugar, en el ángulo opuesto se encuentra aquello que puede denominarse "comunicación institucional", generada desde las instituciones del estado, y anclada sobre el derecho fundamental a la información de los ciudadanos y la correlativa obligación de informar recaída sobre los poderes públicos.

Entre ambas comunicaciones puede distinguirse un tercer tipo, la "comunicación político-electoral", que surge de un punto "intermedio", en tanto es producida por partidos políticos en su calidad de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Este tipo de comunicación, a diferencia de las demás, no encuentra su fundamento directo en el ejercicio de un derecho fundamental; constituye, más bien un canal de comunicación que se confiere en calidad de "prerrogativa pública" a los partidos para que generen la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación política y posibiliten el acceso ciudadano a cargos públicos, tal y como se señala en el artículo 41 fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal.

Estas son modalidades de comunicación que se refieren a los sujetos, puesto que cada tipo de comunicación se refiere a personas, instituciones y partidos políticos. Es igualmente evidente que implican premisas jurídicas distintas. La comunicación personal e institucional se sustenta en las principales manifestaciones de la libertad de expresión y en el correlativo derecho a la información, vinculadas al contexto electoral.<sup>97</sup> En cambio, la político-electoral se basa en un privilegio concedido a los partidos en función de la naturaleza de "entidades de interés público" que les confiere el texto constitucional. Distinguir estas cuestiones resulta trascendental para estar en aptitud de advertir las posibilidades de concretización y las restricciones oponibles a la misma.

Los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos que en uso del

---

<sup>97</sup> Vid. Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF, México.

derecho fundamental de asociación deciden organizarse para cumplir determinados fines públicos. Según la caracterización constitucional adquirida desde mil novecientos noventa y siete, no pueden considerarse instituciones públicas, ni tampoco asociaciones privadas.<sup>98</sup> Esta peculiaridad hace que sean titulares de prerrogativas y, por ende, de derechos, pero no de derechos fundamentales, potestades a las que únicamente pueden acceder sus militantes. La función de dichos privilegios consiste en enlazar los dos ámbitos en que los partidos se desenvuelven, lo público y lo privado, dejando entrever con toda nitidez que en su calidad de dispensas instrumentales concedidas para la realización de sus funciones, las prerrogativas pueden y deben someterse a un conjunto de limitaciones.

Evidentemente, el escenario es distinto en aquellos sistemas donde los partidos gozan de una connotación jurídica diferente. En los contextos en donde los partidos tienen la naturaleza de personas jurídicas de derecho privado o de asociaciones con personalidad jurídica la perspectiva cambia, puesto que ahí los derechos corresponden directamente a los candidatos, sus dirigentes o afiliados sin que el partido sea sujeto de los mismos. El caso de México es distinto, los partidos no son sujetos de derechos fundamentales sino instancias que, por el contrario, se encuentran vinculadas al reconocimiento, respeto y protección de los derechos fundamentales de sus afiliados en el seno de la propia organización partidista.<sup>99</sup>

En virtud de que estos tres tipos de comunicación se intercalan en el proceso público de decisión de los gobernantes, gozan de una dimensión eminentemente política que hace que puedan reconducirse a una noción más amplia y general de "comunicación política". El intercambio y la confrontación de mensajes de interés público tiene como escenarios privilegiados al entorno en que se desenvuelve el propio sistema político, al ámbito de influencia del sistema de medios de comunicación, y sobre todo al medio social en el que convive el electorado. Los mensajes generados tienen una doble dimensión social e individual; por un lado, resultan fundamentales para consolidar corrientes de información referentes al Estado de la república y, por el otro, sirven para que cada elector se forme una idea clara e informada de la opción política de su preferencia, condición necesaria para que pueda emitir un sufragio genuino por la libertad de la información que precedieron a su decisión.<sup>100</sup>

Por tanto, la conjugación de esa comunicación permite ejercer:

---

<sup>98</sup> Vid. Paoli Bolio, Francisco José, El futuro del derecho electoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 3.

<sup>99</sup> Vid. En lo que hace a la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos en América Latina, Zovatto Daniel, "Lectura Regional comparada", p.24

<sup>100</sup> Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia, el debate contemporáneo, Madrid, Alianza Universidad, 1988, p. 118.

- el derecho de los electores de hacer una elección plenamente informada.
- el derecho de los candidatos de divulgar sus políticas.
- el derecho de los medios de comunicación de informar y expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público.

## 2. Difusión político-electoral

### a. Noción

La reforma constitucional-electoral ha puesto en el centro de la regulación a la vertiente denominada "comunicación político-electoral", a partir de la determinación de esta categoría se ha establecido a quien corresponde su titularidad, se han especificado sus vías de difusión, los contenidos legítimos e ilegítimos y los sujetos a los que les está vedada su contratación.

Por contradictorio que pueda parecer, la Constitución incorpora directamente el vocablo "propaganda", su inclusión no queda como una cuestión meramente semántica, pues al momento de prohibir a terceros ajenos al proceso electoral acceder a la contratación de propaganda político electoral se nos proporciona una definición de lo que debe entenderse por ella. Del apartado A, penúltimo párrafo del artículo 41 se infiere que es propaganda aquella comunicación "dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos", y cuyo contenido se pronuncia "a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular".

Por propaganda electoral o político-electoral debe entenderse aquella actividad orientada a influenciar el comportamiento y las decisiones de los electores.<sup>101</sup> Por ello puede destacarse que es la norma más relevante de nuestro ordenamiento la que otorga renovada fuerza al método de comunicación existente entre los partidos políticos, sus candidatos y el conjunto de ciudadanos.

La ubicación del concepto en el contexto constitucional era jurídicamente innecesaria pero políticamente conveniente. Innecesaria porque a la Constitución no le corresponde definir los términos que emplea. Conveniente porque como lo hemos señalado líneas arriba, buena parte del sistema de comunicación política gira en torno a esta categoría, de suerte que solo

---

<sup>101</sup> Muñoz. Hugo Alfonso, voz "Propaganda Electoral", diccionario Electoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, TEPJF, IFE, Instituto Internacional de América Latina de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y promoción electoral (CAPEL) 2003, p. 1030.

estableciendo lo que por ella había de entenderse era posible anexar los demás componentes de su diseño.

La Constitución contiene esta noción con el objetivo de delimitar quienes son titulares de esta prerrogativa de comunicación política, quienes no, y sobre todo, que vías de comunicación están abiertas para su difusión y cuales están restringidas. De ahí que sus preceptos conduzcan a advertir que los partidos políticos son los únicos titulares de la misma, que deben acceder a ella en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión y que se encuentra prohibida su contratación en la televisión comercial con destinatarios muy claros: los partidos y las personas físicas y jurídicas.

Circunstancia que no impide, que la propaganda política pueda utilizar otros medios de difusión (prensa, internet, etc.) y que dé cabida a sujetos que no sean partidos o que no formen parte de ellos (precandidatos externos, por ejemplo).

#### **b. Difusión (tiempos oficiales del Estado)**

El artículo 41 constitucional en su apartado A contempla uno de los aspectos torales de la reforma electoral de 2007. Ahí se ubica uno de los elementos fundamentales del nuevo sistema de comunicación política instaurado, al prescribir una relación diametralmente diferente entre el Estado, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Ese diseño recién instaurado cierra el acceso oneroso de los partidos a la radio y la televisión, y abre, por otro lado, el conducto de los tiempos oficiales que corresponden al Estado, poniéndolos a disposición de los partidos a través de una forma de asignación explicitada en 109 apartados A y B del propio artículo 41 y administrada en exclusiva por el IFE.

La reforma constitucional (al igual que lo hace el COFIPE reformado en el artículo 49 fracciones 1 y 2), reconoce que los partidos políticos tienen "derecho al uso permanente de los medios de comunicación social", pero asienta claramente que la vía de difusión de la propaganda política en radio y televisión será la de los tiempos oficiales que en ambos medios de comunicación corresponden al Estado. La forma de distribución mantiene el criterio mixto en las mismas proporciones que se contemplaban antes de la reforma. Adicionalmente a ello, la parte que viene a definir los contornos del diseño se encuentra en la tajante prohibición dirigida a los partidos políticos para que no puedan "en ningún momento, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión".

Dos de las grandes características del nuevo sistema se expresan en una norma en positivo que reconoce una prerrogativa y una en negativo que impone la correspondiente restricción. El nuevo diseño muestra con ello su indudable identificación con las premisas del modelo europeo de comunicación política, que, como sabemos, permite el acceso de los partidos a través de espacios que ahí se denominan "gratuitos" y niega rotundamente cualquier posibilidad de contratación de publicidad electoral. La ausencia del carácter oneroso de los tiempos a los que se tiene acceso constituye una condición inexorable para la efectiva concreción de una paridad de tratamiento de los partidos. Además, representa un primer paso en la ruta de adelgazamiento de los costos de los procesos electorales, cuyos excesos han sido una constante y representan una peculiaridad muy mexicana.

Un dato que debe destacarse es que en su regulación el órgano reformador de la Constitución advirtió claramente la distinta naturaleza y alcances de los medios utilizados para la difusión de la propaganda, preocupado por regular desde la norma fundamental aquellos que cuentan con la capacidad de hacer llegar mensajes e imágenes a un mayor número de personas y que tienen influencia decidida sobre los ciudadanos. Resulta una obviedad destacar que el alcance de los medios escritos y del internet es evidentemente mucho menor, máxime que en estos medios el Estado no cuenta con tiempos oficiales.

El legislador ordinario mediante su intervención en la producción del nuevo COFIPE ha delimitado con mayor precisión la restricción impuesta de manera general. Ha señalado que la prohibición alcanza a los candidatos y precandidatos, a los dirigentes y afiliados a un partido político y a los ciudadanos cuando se persiga la promoción personal con fines electorales (artículo 49 fracción 3). El Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral aprobado por el Consejo General del IFE se limita solamente a reiterar la prescripción (artículo 7, fracción II).

Este aspecto considerado por la legislatura es muy importante puesto que no se entendería que se restringiera la contratación a los partidos pero se dejara en libertad a los sujetos más interesados en beneficiarse de la propaganda. La norma adquiere relevancia si se observa que los candidatos y sobre todo los precandidatos no siempre se encuentran formalmente inscritos a los partidos políticos, por lo cual, una prescripción que no precisara el alcance de la norma constitucional podría haber dejado espacio a que los únicos obligados fueran genéricamente los partidos, y no los ciudadanos que formando parte o no de sus filas, estuvieran luchando por el acceso a una candidatura.

Así, la norma es puntual al restringir a los partidos, en las modalidades consideradas, y a los terceros que a cuenta de ellos, en su calidad de representantes, apoderados y demás, pudieran intentar acceder a los medios de

comunicación. El precepto se encuentra notoriamente vinculado con la prohibición de contratación dirigida a terceros.

Se hace igualmente referencia al ámbito temporal de aplicación de la restricción. Al decir "en ningún momento" se proscribieron la contratación en periodos de campaña, precampaña llevándola incluso a periodos no electorales, en el entendido que los partidos políticos, sus candidatos o quienes aspiran a serlo, despliegan en realidad una campaña electoral de carácter continuo, si bien de menor intensidad en periodos no electorales, con el objeto de posicionarse y de posicionar sus planteamientos en la mente de los electores. La limitación se justifica y es totalmente coherente con el acceso "permanente" que la propia Constitución garantiza a los partidos.

En cambio, la norma utiliza dos términos, "contratar" y "adquirir". La cuestión no significa un simple énfasis o una carencia de técnica legislativa. Por el contrario, lo que el órgano reformador quiso fue blindar las diversas posibilidades de acceso de los partidos a los medios en vías ajenas a los tiempos oficiales. Por ello, al margen de la contratación, que tiene una expresión inequívocamente mercantil, añadió la de "adquirir", cuyos sinónimos son obtener, alcanzar, conseguir o recibir. La idea era cerrar toda posibilidad de que los partidos pudieran acceder a la radio y televisión por vías ajenas a la contratación a través de categorías como "la cesión (en donde intervenirían terceros) o la donación (en donde intervenirían directamente los medios).<sup>102</sup>

La norma especifica que la prohibición se propaga a "cualquier modalidad" de radio y televisión. Lo cual quiere decir que se proscriben la contratación o el acceso a dichos medios en la totalidad de sus manifestaciones. Esto es significativo porque a nuestro juicio cierra las posibilidades de acceder a los medios por la vía común de los spots publicitarios y por medio de formas adicionales, más sofisticadas y complejas de advertir por el ciudadano. Algunas modalidades nos han sido desveladas en el último proceso, electoral. Allí se presentó, por ejemplo, el fenómeno de la propaganda camuflada dentro de programas de espectáculos, (telenovelas, entrevistas, noticieros, etc.), lo que permite la exposición pública de candidatos y la expresión de opiniones positivas en su favor; se indujo a votar por alguna persona y se difundió como cobertura informativa lo que en estricto sentido era propaganda originada mediante una transacción mercantil dirigida a influir en las preferencias del electorado. Esta prescripción otorga un fundamento claro para que el IFE pueda aplicar el procedimiento sancionador tanto a los partidos y candidatos, como a los propios medios a partir de los resultados que arroje el monitoreo correspondiente.

Al margen de lo que han sostenido algunos autores, el mecanismo de cierre

---

<sup>102</sup> Carbonell, La Libertad de Expresión, p. 26.

y apertura operado por la reforma garantiza la igualdad y proporcionalidad en el acceso a la radio y la televisión, y no solo mantendrá sino que incluso incrementará la presencia y el protagonismo de los partidos en los medios.

Pero es innegable que donde habrá de incidir de forma radical es en el uso y abuso del dinero para obtener visibilidad pública y penetración frente al electorado.

La nueva fórmula está encaminada a eliminar algunas prácticas que habían pervertido el panorama de la competencia política. Sus repercusiones se proyectan a distintos entornos. En relación con las autoridades electorales y los partidos al gasto excesivo de dinero público en propaganda; a la entrada de financiamiento ilegal a las campañas, a los excesos en los topes de gastos, y a la dificultad de fiscalizar el gasto en medios. En la dinámica partidos y los medios, a la desigualdad en las condiciones de oferta de los espacios mediáticos, al favoritismo respecto a determinados candidatos o partidos, a la contratación camuflada de espacios adicionales en noticieros y programas de diversión, a la negociación de precios con base en ese favoritismo, y a la falta de transparencia de los montos efectivamente gastados en este rubro. En el vínculo entre partidos y ciudadanos, a la cada vez más baja calidad de la propaganda, a la sustitución de la ideas por la publicidad y la relegación del oficio político por el marketing. En la relación entre partidos el hecho más notorio es la sustitución del debate de ideologías, propuestas y planes de gobierno, por los insultos, las acusaciones y las mentiras. Para decirlo sintéticamente, lo que la reforma ha venido a promover, y veremos aun si podrá con lo que es un auténtico proceso de "purificación del ambiente electoral".<sup>103</sup>

Es obvio que el nuevo esquema obliga a los partidos a redefinir sus estrategias propagandísticas. Al cambiar la idea de propaganda deberá cambiar el empleo instrumental que los partidos hacen de ella. Los partidos minoritarios, por ejemplo, se verán constreñidos a utilizar eficazmente unos tiempos que serán significativamente menores que los conferidos a los tres partidos más votados; los mayoritarios, a ser menos repetitivos y más creativos; y todos deberán afinar su capacidad de reacción para poder atajar con oportunidad los mensajes emitidos por sus competidores en el corazón de la campaña electoral.

### **c. Exclusividad de los partidos y exclusión de terceros**

Se ha sustentado que uno de los principios básicos del nuevo sistema de

---

<sup>103</sup> En el 2012 se incrementarán los spots en relación con el 2006.

comunicación se basa en la noción de propaganda político-electoral. A partir de la reforma es evidente que la propaganda adquiere una nueva dimensión ya que emplea la difusión de mensajes "de los" partidos políticos relativos a "cuestiones de contenido político", cuyo objetivo es influir en las preferencias de los electores.<sup>104</sup>

No obstante, como es ampliamente reconocido, la última elección presidencial potenció el desarrollo de una derivación: mensajes de contenido político dirigidos a influir en el ánimo de la ciudadanía, en donde se advertía de manera clara o velada vínculo directo con algún partido o ideología política. Este tipo de comunicaciones, que puede definirse como propaganda "sobre los" partidos o sobre la "actividad política", provino de agentes secundarios al proceso electoral.<sup>105</sup>

Los mensajes con esta modalidad circularon en radio y televisión y tuvieron altas repercusiones debido a que, en su calidad de propaganda, fueron contruidos unilateralmente en función de ciertos objetivos; además, por la naturaleza de su formato, no pudieron ser modulados por la presencia, la opinión y las ideas de los sujetos contra los que se dirigieron (partidos o candidatos), algo que si ocurre, por ejemplo, cuando al margen de los spots publicitarios los contendientes comparecen en debates, mesas, redondas, entrevistas simultaneas, etcétera.

Al difundirse a partir de una relación mercantil con los medios, es evidente que este tipo de propaganda ensanchaba el ámbito de los sujetos beneficiarios de la misma, al incorporar un elemento de inequidad en la lucha por el poder y vulnerar un derecho que si bien no se encuentra expresamente estipulado en nuestro ordenamiento constitucional, forma parte del ordenamiento jurídico mexicano por contemplarse en el artículo 25 inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el 23.1 inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos del Hombre; es decir, al derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, preceptos que sin lugar a dudas proyectan el principio de igualdad al ámbito de la competencia política a fin de garantizar la par conditio.

Asegurar esta identidad de condiciones imponía ajustes de notable relevancia. Por un lado, era indispensable reafirmar la "exclusividad" de los partidos políticos para difundir propaganda política en radio y televisión como base de una prerrogativa pública, por el otro, requería cerrar las vías de acceso de terceros a la contratación de propaganda. Ambos cometidos se lograron al

---

<sup>104</sup> Lo importante es la propaganda de radio y televisión, con independencia de las formas de generar propaganda.

<sup>105</sup> Cfr. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la declaración de Validez. Diario Oficial de la Federación, ocho de septiembre de 2006.

establecer que "ninguna persona física o moral, sea a título propio o a cuenta de terceros, podrá contratar propaganda" (fracción III, penúltimo párrafo, apartado A, artículo 41). La formulación obstruye la posibilidad de que entidades ajenas puedan acceder a una prerrogativa conferida de manera exclusiva y excluyente a quienes tengan la consideración de partidos y por supuesto, a sus precandidatos y candidatos (artículo 49, fracción 2, del COFIPE).

Pertinente es señalar que la limitante ya tenía carta de naturalización dentro de nuestro ordenamiento. Con anterioridad a la reforma, el COFIPE contemplaba el derecho "exclusivo" de los partidos a la contratación de propaganda en radio y televisión.<sup>106</sup> No obstante, la falta de respeto a su contenido y la pasividad con que en ocasiones se condujo el IFE fomentaron que la lógica del mercado se instalara en el corazón de nuestros procesos electorales. Para paliar sus efectos, los legisladores advirtieron que no quedaba otro camino que subir un nivel el grado de vinculatoriedad de la prohibición bajo una construcción lingüística distinta y notoriamente encaminada a fortalecer su sentido. De esta forma, de una norma legislativa en sentido positivo que reconocía una prerrogativa exclusiva de los partidos, se pasó a una norma constitucional en sentido negativo que restringe el acceso a las personas físicas o morales a la contratación de propaganda.

Es de resaltar que el dictamen de la Cámara de Diputados justificó el rango constitucional otorgado a la restricción, al reconocer que la norma del COFIPE era "imperfecta" y que la "ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta".<sup>107</sup>

Deteniéndonos un momento en este aspecto hay que señalar que la primera aseveración constituye una obviedad, pero la segunda incorpora un dato preocupante, sobre todo esta disciplina tan compleja y delicada, porque transmite una sensación de debilidad del papel y el estatus de la ley rectora de la materia electoral, al reconocer implícitamente que todo lo que no esté en la Constitución carece de plena efectividad y observancia tanto para los partidos, las instituciones y los ciudadanos. De hecho, quien observe detenidamente el diseño electoral de la Constitución se dará inmediatamente cuenta que se encuentra fuertemente sobrecargada de regulación electoral. Es esta una consecuencia de este modo de proceder.

En esas condiciones, desde una perspectiva eminentemente jurídica,

---

<sup>106</sup> El artículo 48.1 del COFIPE señalaba: "es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo".

<sup>107</sup> Vid. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-1, el viernes 14 de septiembre de 2007.

puede objetarse la pertinencia de constitucionalizar una prohibición de esta naturaleza. Era suficiente un ajuste al COFIPE acompañado del fortalecimiento de las facultades de la autoridad electoral para garantizar su cumplimiento. No obstante, como ha habido ocasión de apuntar, la reforma era políticamente conveniente, se admite que la instauración de un nuevo sistema de comunicación político-electoral, por su trascendencia y magnitud, necesitaba cobijarse en la fortaleza del texto constitucional. Además, la exclusividad de la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión a favor de los partidos políticos y la consecuente restricción a otro tipo de sujetos es coherente con el resto del diseño comunicativo fundado en el uso exclusivo de los tiempos oficiales del Estado para favorecer la equidad de la competencia política. Si la restricción de contratar espacios se hizo con el objeto de equilibrar la competencia política, no podía dejarse abierto un flanco para permitir que por ahí discurriera nuevamente la inequidad. Si se hubiera permitido la contratación de terceros los partidos políticos no hubieran tardado mucho tiempo en poner a sus amigos como facilitadores de algo que a ellos les está vedado.

La restricción que nos ocupa muestra una problemática amplia y rica en perfiles que en este espacio solo puede esbozarse. Sobre todo porque la misma tiene puntas de contacto naturales, evidentes y muy cercanos con la libre manifestación de las ideas. A pesar de ello debemos dejar en claro que la restricción debe valorarse conjuntamente con la totalidad del nuevo sistema de comunicación política porque en este ámbito puede ser aceptable y encontrar una adecuada justificación.

Obligado es precisar que la estructura de este análisis requiere puntualizar dos aspectos, en el ámbito en donde reside la restricción y en la justificación de la misma.

Si se observa con detenimiento la norma constitucional, nos indica que lo que está vedado es la "contratación" de propaganda. La norma no restringe en ningún momento la posibilidad de emitir ideas, fijar posturas o externar opiniones con contenido político. Señala nada más que no es posible contratar espacios para difundir comunicaciones de contenido político. Para discernir mejor la cuestión es necesario diferenciar claramente la "libertad de expresión" de la "Libertad de difundir propaganda" porque en este entorno es donde se producen las confusiones que no permiten tener una cabal comprensión del fenómeno en general.

No hay duda que la libertad de expresión constituya un elemento clave e imprescindible de cualquier democracia constitucional. Tampoco que en el círculo de los derechos fundamentales goza de una posición "particular" y "preferente". Mucho menos que al igual que otros derechos, goza de un distinto

alcance y significación de conformidad con el "contexto institucional" en el cual se ejerce, de ahí que cuando se utiliza en el ámbito de los procesos electorales, la libertad de expresión adquiere un significado particular por la relevancia de los mensajes a través de los cuales se expresan opiniones y puntos de vista eminentemente políticos con finalidades claramente electorales.

La libertad de expresión es un derecho fundamental que protege la libre exteriorización o comunicación de pensamientos y opiniones contra conductas represivas de parte de cualquier autoridad estatal. El acto de exteriorización puede realizarse de distintas maneras (de forma lingüística, simbólica o artística) y comunicarse a través de distintos medios (desde panfletos hasta la prensa escrita, la radio y la televisión). Si bien en su órbita de protección se encuentran protegidas sus posibles manifestaciones y las distintas vías de difusión, lo cierto es que dicha libertad ni protege todos los posibles actos de exteriorización, ni garantiza el acceso a todos los medios de comunicación masiva.

Considerar lo anterior daría pie a hablar de un derecho de carácter absoluto, lo cual es evidentemente equivocado y a que cualquier persona pudiera válidamente solicitar la difusión masiva de sus posturas políticas a través de los medios, lo cual es un absurdo.

La libertad para exteriorizar puntos de vista es algo contrario en esencia a la capacidad para la "circulación" masiva de los mismos. El contraste entre ambas es clara: una constituye una actividad intelectual, espontánea o planificada, que no necesita de mayores artilugios para concretarse; la otra es una actividad planificada de manera unilateral en función de un objetivo, en este caso político, que forzosamente necesita el concurso de los medios de comunicación social.

Una tiene una efectividad social, pues coadyuva a generar la opinión pública que indudablemente habrá de proyectarse en el mediano plazo en los procesos electorales, mientras que otra tiene una efectividad político-electoral que se proyecta directa e inmediatamente sobre las elecciones.

Por esas razones no es posible confundir, como muchos lo han hecho en su crítica radical a la reforma, la libertad de expresión, con la libertad de difusión de propaganda. Una se vincula a una actividad individual o de grupo de índole intelectual, y otra a una actividad igualmente singular o colectiva de índole mercantil por cuanto presupone un acto de contratación de espacios de difusión que está ausente en la otra.

Lo anterior lleva a subrayar que cuando se restringe la participación de mensajes que bajo el criterio de los sujetos y del contenido adquieren el carácter de "propaganda político-electoral", no se está vulnerando la actividad intelectual que nos permite decir libremente lo que pensamos de un candidato, de su

partido, de sus ideas o programas políticos; tampoco se está coartando su puesta en circulación en un entorno social ("mercado de las ideas") en el que de forma natural entran en competencia y confrontación con pensamientos contrarios. Lo que en realidad se restringe es la mercantilización de los productos del pensamiento y la posibilidad de que unos se sobrepongan a otros por tener entrada a un "mercado" distinto, cuyo acceso se encuentra condicionado por el pago de espacios de difusión en los medios.<sup>108</sup>

No hay, en consecuencia, vulneración de la libertad de expresión, sino una razonable restricción a la libertad de contratación que, como sabemos, se encuentra vinculada a la autonomía de la voluntad de las personas. Para decirlo en forma sintética, la norma no la "formación" y la "expresión" de las ideas: pero sí prohíbe, y además de manera contundente, el "mercado" de las ideas. Si bien el modelo estadounidense suele vincular libertad de expresión y medios efectivos para su difusión, hay que tener en cuenta que no es ese el paradigma seguido en nuestro país. El modelo europeo, como ha habido oportunidad de destacar, establece restricciones semejantes a la contratación de propaganda porque considera que la libertad de expresión necesita modularse con el objeto de garantizar una genuina expresión del sufragio popular.

Son varios los criterios de justificación de la prohibición. El primero se vincula a la noción de "propaganda político electoral". Recordemos que este tipo de comunicación constituye, bajo los parámetros establecidos por la Constitución, una de las modalidades de la propaganda que, como cualquier otra, encuentra límites precisos para no vulnerar derechos de terceros, principios o valores tutelados por el mismo ordenamiento. Este tipo de propaganda es instrumental a ciertos fines que son los que imponen sus contornos y restricciones.

El segundo abarca el principio de igualdad y su proyección al ámbito de los procesos electorales. En una democracia todos los sujetos deben tener posibilidades razonablemente iguales de exteriorizar sus ideas políticas; empero, la realidad indica que no siempre existe plena coincidencia entre quienes tienen interés de difundir públicamente sus posicionamientos políticos y quienes tienen efectivamente la posibilidad de hacerlo. No todas las voces existentes en la sociedad cuentan con la posibilidad de acceder a una vía "privilegiada" para circular sus ideas. Por ende, el haber permitido una posibilidad igual de contratación ante personas desiguales por su distinta posición económica o su nivel de influencia social era, en los hechos, institucionalizar la inequidad en el ámbito de las contiendas políticas. Eliminar esa desigualdad y permitir a todos

---

<sup>108</sup> Cfr. Beltrán de Felipe, Miguel y González García, Julio V., *Las Sentencias Básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª. Ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Boletín Oficial del Estado, 2006, p. 200-201, es en esta obra en la que se ubica la noción de "mercado de las ideas" derivado del voto disidente del Juez Oliver W. Olmes en el caso *Abrams vs US* 250 US 616 de 1919.

exteriorizar sus ideas a través de los mismos canales únicamente era posible con una restricción de carácter general. Según se analiza a partir de la reforma, no existirá mas una libertad de expresión "privilegiada", por las posibilidades y los medios de difusión que algunos tienen a su alcance; habrá, en cambio, una libertad de expresión "estandarizada" que proporcionara a todos los contendientes iguales medidas e iguales posibilidades.

Un tercer argumento, muy próximo al anterior, tiene que ver con la tutela del pluralismo político y social. El entono democrático parte de la premisa que en un entorno heterogéneo la mayor cantidad de agentes sociales y políticos debe tener la posibilidad de manifestar sus ideas y que las mismas deberían llegar a la mayor cantidad de personas posible. Por lo mismo, no está considerada ninguna diferenciación que permitiendo el acceso de unos en detrimento de los otros, pudiera alterar la expresión democrática del conjunto de ideas y opiniones que emanan de dicho pluralismo.

Finalmente, un Estado constitucional que difunde en las premisas de la democracia constitucional, con el pluralismo, la igualdad formal y sustancial como una de sus principales aspiraciones, debe tener presente que no todos los grupos, las organizaciones o las personas pueden contratar espacios radiotelevisivos para poder expresarse sobre cuestiones políticas. Por ende, no puede consentir que las relaciones entre la política y sus medios de comunicación se asienten en el añejo y superado esquema del *laissez faire*.<sup>109</sup>

Mas cuando la conformación de los medios de comunicación, particularmente la televisión, se asienta en un duopolio que en los hechos opera como una restricción "indirecta" a la libertad de expresión.<sup>110</sup>

El Estado, con la Constitución de por medio, debe ser el principal garante de la igualdad sustancial en las contiendas políticas. Con la reforma, el Estado y el poder político en que se sustenta, recuperan la capacidad de imponer reglas que definan los ámbitos de participación de los sujetos primarios y secundarios de los procesos electorales. La *par conditio* se encuentra ahora presente: en nuestro entorno, y se ha hecho acompañar de la exigencia de reducir a su mínima expresión la capacidad de influencia de los omnipotentes grupos económicos.

Además, debe señalarse que la prohibición va dirigida a cualquier persona física a moral, es decir, a la totalidad de personas, por lo cual es una restricción

---

<sup>109</sup> Vid. Borrello, *Par conditio*, supra nota 42.

<sup>110</sup> Conforme información del AMEDI, en el proceso electoral de 2006, alrededor de trece grupos radiofónicos acapararon entre el 90 y 95% de las prerrogativas de los partidos políticos destinadas a ese medio, mientras que el 100% del financiamiento para propaganda televisiva se quedó en manos de las dos grandes empresas existentes. <http://www.amedi.org.mx/spip.php?article648>

que puede considerarse "universal". No importa si se hace motivado en un interés propio, o en interés ajeno.

No tiene ninguna excepción temporal en la Constitución, por lo que en primera instancia pudiera parecer que opera indistintamente en periodos de campaña y fuera de ellos. Sin embargo, la definición de propaganda electoral introduce un elemento a considerar pues vincula la propaganda con la "campaña electoral". La cuestión no es menor porque nos encontramos ante dos conceptos de propaganda, uno que deriva de la Constitución y otro de la ley; uno que privilegia el sentido final de los mensajes (su influencia en los electores) y otro que se centra en las manifestaciones de la misma (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones) y el ámbito temporal en el que operan, sin incorporar la idea de influencia (la definición legal se limita a destacar, que el objetivo de la misma es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; artículo 228.3 del COFIPE).

El problema reside en advertir si la contratación de propaganda está prohibida permanentemente o sólo dentro de la campaña electoral. Para dirimir la cuestión es necesario definir el criterio que goza de mayor relevancia. El de los sujetos beneficiarios de la propaganda o el del espacio temporal en que la misma ejerce sus efectos. Acogerse al primero, significa reivindicar que la propaganda deriva directamente de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación (radio y televisión) que es permanente, en tanto existe un acceso ininterrumpido a los medios y que, por lo tanto, el acceso a la misma se encuentra vedada para otros sujetos. Estar al segundo significa consentir que la propaganda sólo lo es en periodo electoral y que al margen de ella se transfigura, lo que permitiría consentir el acceso a sujetos distintos de los partidos; o reconocer que la misma no es exclusiva de los partidos y que es necesario distinguir periodos de tiempo en donde la propaganda surte efectos intensos y otros donde sus alcances son atenuados.

Si atendemos a que venimos sosteniendo la exclusividad de la propaganda, debemos señalar que a nuestro juicio la restricción es de carácter general y no admite distinción temporal (estar en campaña o fuera de ella). Podría parecer un límite al margen de lo razonable pero no lo es. Tan es así que Inglaterra, Francia y España son los paradigmas del veto a la contratación de publicidad de manera permanente porque en sus entornos se privilegia la par conditio y se garantiza que ningún elemento obstaculice la genuina expresión del sufragio.

Ahora bien, la universalidad con que el precepto en cuestión trata a las personas no coexiste con la universalidad de los medios sobre los que recae la restricción. El órgano reformador decidió restringir el acceso únicamente a dos de los medios de comunicación de masas, la radio y la televisión. Pero como ya ha habido ocasión de apuntar, son los medios que tienen una mayor cobertura

en la difusión de los mensajes y los que al mismo tiempo tienen un mayor impacto en la ciudadanía. La restricción no alcanza otros medios de difusión. Por ende, no existe restricción alguna para que las personas, físicas y morales puedan contratar espacios en medios escritos, internet y demás. En este sentido, es totalmente lícito contratar espacios para difundir opiniones políticas, muestras de adhesión, rechazo a partidos políticos y candidatos en periódicos, revistas, páginas de internet, salas de cine y medios afines.

Al respecto, un problema presente y que permanece sin definición se vincula al significado y alcance del término "televisión". Ello porque no se define o se precisa que debe entenderse por dicho concepto. La cuestión no es simple porque el Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral emitido por el Consejo General del IFE no se pronuncia sobre el particular, se limita a reiterar lo dispuesto por la Constitución y el COFIPE (artículo 7 fracción 3). Basta ver su glosario para constatar que omite señalar las implicaciones del término. Lo importante de la cuestión reside en que según lo que se entiende por ella, podrá advertirse si la restricción contempla cualquier modalidad de "televisión" o no. En particular, si la restricción alcanza a los concesionarios y permisionarios de la televisión abierta o alcanza igualmente a los de la televisión restringida.

El artículo quinto transitorio del reglamento dispone que en un plazo que no exceda de sesenta días a partir de su entrada en vigor el Comité de Radio y Televisión propondrá los criterios respectivos al tratamiento que se dará a los concesionarios y permisionarios de televisión restringida. Esto constata que al interior del Consejo General del IFE no se tomó una definición sobre el tema y que lo único que pudo acordarse es la reforma del reglamento.

Sin embargo, debe considerarse que la Constitución, en su calidad de norma fundamental, definió a los sujetos objeto de la restricción y la modalidad vedada sin preocuparse por las vías a través de las cuales las imágenes llegan al espectador. Al respecto hay que recordar que las empresas de televisión por cable son comercializadoras de servicios de telecomunicaciones que utilizan una red pública de telecomunicaciones para llevar su señal al espectador y que, de conformidad con el artículo 3 fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dicha red se encuentra destinada a explotar comercialmente servicios de telecomunicaciones. Además, el Reglamento del servicio de Televisión y Audio restringidos, expedido por el Ejecutivo federal determina que la prestación del servicio de radio y televisión restringidos se realizará mediante el pago periódico de una cantidad preestablecida y revisable, y que dicha transmisión podrá incluir "publicidad" (artículos 20 y 31).<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Diario Oficial de la Federación, veintinueve de febrero de 2000.

Como es visible, el criterio oneroso en la difusión de imágenes en televisión restringida se encuentra presente, tanto en la parte del espectador, que las recibe mediante la realización de un pago, como del emisor, que transmite publicidad mediante la recepción de la correspondiente retribución.

Por ello, atendiendo al espíritu de la reforma, contrario a que el poder del dinero se anteponga al poder de las ideas, tendría que concluirse que también en este ámbito opera la restricción. Lo contrario constituiría una especie de fraude al sentido de la enmienda. Por las implicaciones que en este y en otros ámbitos genera el concepto de propaganda político electoral, parece del todo necesario avanzar hacia una categoría autónoma para que en esa calidad sea más fácil distinguirla de la publicidad política. Esto reforzaría la presencia de la limitación en la televisión restringida, pues ahí lo que se permite, es la contratación de publicidad pero no de propaganda en estricto sentido.

Con independencia de lo anterior hay que destacar que más allá de la naturaleza pública o privada, nacional o estatal, de su alcance e influencia reales sobre el telespectador, todas las televisoras deben considerarse incorporadas a la restricción, pues donde la Constitución y la ley no distinguen, no cabe distinguir en el reglamento.

Una cuestión final tiene que ver con las posibilidades de contratación de espacios publicitarios que no caen directamente dentro de la definición de propaganda. En este orden de ideas la importancia de que la Constitución diga lo que es la propaganda político-electoral consiste en que fuera del contenido vedado, las expresiones adicionales deben considerarse válidas.

Recordemos que se restringe la contratación de propaganda que se dirija a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o que se pronuncie a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. En este contexto, toda comunicación que no se dirija a influir directamente en las preferencias electorales de los electores, ni se pronuncie sobre los partidos y sus candidatos está al margen de la restricción. Una interpretación contraria se convertiría en una limitación al margen de lo razonable, pues ya no atacaría la paridad de condiciones en la competencia, sino la calidad misma del debate político.

Ejemplo de ello sería que frente al clima de exasperación que vive la sociedad mexicana a causa de la inseguridad, es posible que diversos grupos estén interesados en contratar spots publicitarios para señalar que el poder ciudadano más importante para decidir quiénes se van y quienes se quedan en la órbita de la representación política se encuentra en la participación masiva el día de las elecciones y en la derrota del abstencionismo.

Una comunicación de esta naturaleza no podría considerarse vedada por una disposición constitucional. No obstante, es fundamental que este entorno se encuentre relacionado con criterios objetivos a efecto de que no se lesione la libertad de expresión. Dichos criterios pueden pasar por la restricción del uso de ciertos términos, de imágenes o voces de partidos y candidatos, emblemas y logotipos, lemas y slogans. A esta delimitación puede ayudar la propia definición de propaganda que ha dado el legislador en el artículo 228.3 del COFIPE, y que ha concretado el Consejo General del IFE en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1).<sup>112</sup>

Sin embargo, es a todas luces evidente que la responsabilidad de determinar el catálogo de mensajes que caen dentro de la "comunicación político electoral", y aquellos que se mantienen en el ámbito de la "comunicación individual de las ideas" habrá de recaer en el Tribunal Electoral que, tal y como lo viene haciendo hasta ahora, deberá proceder con particular cuidado y siempre bajo las premisas de una interpretación constitucionalmente adecuada.

En ese tenor, la Constitución establece una restricción que no recae en el ámbito de la contratación pero sí en el de la transmisión de propaganda política de actores secundarios del proceso electoral. Dado que no era posible alargar la restricción de contratar a un ámbito territorial de validez sujeto a un ordenamiento jurídico distinto del nuestro, lo que nuestro sistema jurídico sí estaba en posibilidades de hacer era restringir la transmisión en territorio nacional de aquellos spots contratados en el extranjero pero con cobertura en nuestro país. Con ello se incorpora una norma similar a la existente en el Reino Unido, en donde se prohíbe el envío de transmisiones desde el extranjero, que lleven por objetivo influenciar el voto en ocasión de elecciones locales o nacionales (artículo 92 de la Representation of the People Act de 1983).

La idea del órgano reformador fue evitar a toda costa que los interesados en tener presencia política en las campañas electorales pudieran utilizar cualquier resquicio para evadir la restricción impuesta. La regulación comporta especial relevancia en el caso de las televisoras que al tener su base de operaciones en el extranjero cuentan con una amplia cobertura en el país. Es igualmente trascendente para los estados fronterizos que por su ubicación geográfica y por el flujo de personas que ahí se produce, han propiciado que estaciones de radio y televisión tengan cobertura en el territorio de la entidad a pesar de tener su sede formal de operaciones en otro país.

---

<sup>112</sup> Vid. Acuerdo C6310/2008, 10 de julio.

#### d. Contenidos

De lo aquí expuesto se advierte que el nuevo sistema de comunicación política se funda en el acceso de los partidos a la radio y la televisión mediante los tiempos oficiales del Estado, en la exclusividad que tienen para difundir propaganda político-electoral en dichos medios, y en la consecuente restricción a los actores secundarios del proceso electoral. Un elemento adicional para definir sus contornos se encuentra en nuevas restricciones, ya no a la contratación o difusión de la propaganda, sino a sus contenidos. El apartado c), primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional estipula en este sentido: "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".

El COFIPE ha situado esta norma en el apartado de las obligaciones de los partidos políticos (artículo 38, fracción 1, inciso p). Del mismo modo, ha ensanchado el número de sujetos sobre los que recae la obligación, que comprende genéricamente a los partidos, pero particularizando en las coaliciones, los candidatos y los precandidatos (artículos 217.1 y 233.2).

Estamos frente a una disposición que ha encontrado cobijo constitucional como consecuencia de un proceso electoral caracterizado por el ataque sistemático entre los contendientes (las denominadas "campañas negativas") 98, que derivó en un proceso de empobrecimiento y vulgarización de los contenidos publicitarios en radio y televisión, que constriñó al IFE a tener una actividad inusitada de control que terminó por sacar del aire veintidós spots de los tres partidos políticos mayoritarios.<sup>113</sup>

La incorporación del precepto ha generado mucha polémica en los circuitos intelectuales y académicos ante la posibilidad de que las restricciones vulneren el derecho fundamental a la libertad de expresión. A este respecto hay que señalar de nueva cuenta la importancia de que en cualquier análisis se valoren conjuntamente las distintas piezas que integran el nuevo arreglo, pues sólo de esa manera es posible justificar las restricciones impuestas.

Debe señalarse que se trata de la propaganda en su carácter de producto institucional de los partidos que funciona como vínculo de comunicación construido de manera unilateral en función de determinados fines políticos.

Nos encontramos entonces ante una restricción dirigida a la "comunicación político-electoral" que tiene como sujetos privilegiados a los partidos, en su

---

<sup>113</sup> Vid. Castillo Sandoval, Jesús, *La campaña Negra*

calidad de instituciones de la democracia mexicana. Por ende, las restricciones no pueden conducirse hacia lo que se ha denominado en párrafos precedentes como "comunicación personal de las ideas". Las restricciones se centran en la propaganda que difundan partidos, candidatos, precandidatos y líderes partidistas de manera institucional, y por ningún motivo pueden dirigirse hacia los mismos sujetos dentro de la exteriorización de ideas, pensamientos o posturas políticas por vías que no sean la propaganda formal, puesto que dichas expresiones están evidentemente protegidas por la libertad de expresión y sujetas en exclusiva a los límites que señala el artículo 6.

En este contexto, es evidente que la cobertura informativa en radio y televisión se encuentra al margen de la restricción porque en este ámbito debe privilegiarse la libertad de expresión, la crítica abierta entre candidatos, los debates entre quienes sustenten distintas posturas ideológicas, todo ello dentro de un marco de responsabilidad que corresponde salvaguardar a los comunicadores (artículo 64 del Reglamento de Acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).

Lo que ha hecho la reforma es enfatizar que en virtud de que los partidos políticos tienen fines constitucionalmente determinados, la propaganda debe asumir una precisa orientación para coadyuvar a la consecución de los mismos. Si tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, entonces la propaganda se convierte en el principal vínculo de comunicación para exponer pública y abiertamente los postulados, las plataformas, los programas y las acciones que abanderan a fin de que sean adecuadamente conocidas y discutidas por el electorado, tal y como lo destaca el actual artículo 228.4 del COFIPE, cuyo contenido es igual al del artículo 182.4 del Código anterior.

La propaganda se encuentra adicionalmente condicionada por distintos principios constitucionales. El principio democrático, por ejemplo, conlleva que en su calidad de prerrogativa concedida para la comunicación política, se utilice en beneficio del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3 fracción II, inciso a), de la Constitución). Igualmente, el principio de laicidad del Estado veta cualquier posibilidad de que la propaganda utilice símbolos o alusiones de carácter religioso (artículo 38 inciso del COFIPE).

Por ello, las restricciones al contenido de la propaganda se justifican por su propia naturaleza de propaganda y por su calidad de prerrogativa instrumental. No hay posibilidad, en este sentido, de que la propaganda pueda tener cualquier tipo de contenido. Mas bien, dichos contenidos se encuentran condicionados constitucionalmente porque su sentido está perfectamente orientado y, además,

porque se han identificado sus contenidos vedados. El marco delimitador en absoluto vacía de contenido a la propaganda; únicamente les señala las coordenadas dentro de las cuales habrá de convivir una amplia tipología de contenidos posibles. Si se observa con cautela se verá que los partidos permanecen con amplia libertad para determinar el contenido de sus mensajes.

La regulación del contenido de la propaganda política es coherente con la calidad deseable de todo sistema democrático. Por ello, países como Inglaterra, Alemania, Francia y España han opuesto límites negativos al contenido de la propaganda.

Cualquier democracia consolidada es producto, entre otras cosas, de partidos políticos serios y responsables que lleven al debate público la confrontación de ideas, ideologías, programas, acciones, plataformas políticas, etc. Un debate, para decirlo en pocas palabras, centrado en la discusión de la propuesta política. Si la discusión se realiza al margen de ella y termina por recaer sobre las personas, su apariencia, su forma de hablar, su vida sentimental, su círculo de amistades, es un debate que en nada aporta a la democracia y que por el contrario, únicamente genera desdén y apatía en el electorado, situación que al final termina por expresarse nítidamente en los niveles de abstencionismo de la jornada electoral.

El precepto en cuestión es problemático porque se manifiesta en dos dimensiones. Una vinculada con la categoría "propaganda", y una al margen de esta categoría que puede utilizar un amplio abanico de instrumentos de difusión. En aquella, las restricciones se justifican en el circuito de los procesos electorales, en esta, en el circuito de los derechos. En una el argumento de los derechos fundamentales entra de forma indirecta, mientras que en esta última de forma directa. Por ello, el criterio definidor para ver que restricciones han de aplicarse (las derivadas del artículo 41, las del 6, o ambas incluso) se encuentra en advertir de manera preliminar si nos encontramos frente a propaganda formal de los partidos, o nos encontramos ante exteriorizaciones de carácter propagandístico de parte de candidatos, precandidatos, dirigentes, etc. Cuando la propaganda representa un producto institucional de los partidos, el contenido de la misma queda bajo su más estricta responsabilidad. Existe, por tanto, una amplia "libertad" de propaganda política. Los mensajes o los programas difundidos por las fuerzas políticas a través de la radio y la televisión no pueden ser sometidos a censura previa por parte del IFE o de alguna otra autoridad; los concesionarios o permisionarios tampoco pueden valorar la licitud de sus contenidos, con la obligación de acometer a su difusión, Los partidos, los candidatos y los militantes sólo estarán sujetos a responsabilidades ulteriores (artículo 41 del Reglamento de Acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). En todo caso, al IFE le corresponde una tarea doble de la más alta trascendencia, puesto que, por un lado, debe asumirse como el primer garante de la libre comunicación

de las ideas de los partidos políticos y sus candidatos, y, por el otro, debe ser el primer guardián de los Límites marcados a la propaganda por el ordenamiento jurídico. Ni qué decir en tan singular empresa deberá ser muy cuidadoso en el procedimiento seguido, en la interpretación ejercida y, sobre todo, en las resoluciones adoptadas.

Sin embargo, si de algo podemos estar seguros, es que al igual que en otras latitudes, corresponderá al órgano de garantía constitucional-electoral conformar paulatinamente la "lista" de expresiones vetadas y de expresiones permitidas en la propaganda política. Si en otros lugares ésta materia corresponde a los tribunales constitucionales o administrativos, en nuestro país ha quedado en manos de la interpretación especializada del Tribunal Electoral. De hecho ya lo ha comenzado a hacer y al menos en sus primeras resoluciones es notorio que está desplegando una interpretación constitucionalmente adecuada, restringiendo los límites a la propaganda en favor del ensanchamiento de las posibilidades comunicativas de la misma.

De las dos dimensiones que hemos señalado, vamos a dejar de lado aquella que se vincula con la libertad de expresión, ya que por sí misma necesitaría un espacio similar al que ya hemos ocupado para únicamente detenernos en una reflexión de índole general sobre las restricciones a la propaganda incorporadas en la reforma electoral.

Las restricciones consisten en tres tipos de abstenciones: 1.- De utilizar expresiones que denigren a las instituciones. 2.- De utilizar expresiones que denigren a los partidos políticos. 3.- De emplear expresiones que calumnien a las personas.

En cuanto al tercer punto no hay nada que señalar. La libertad de propaganda no debe dar paso a la existencia de un derecho a la calumnia. No obstante, establecer límites de la naturaleza de los enunciados en los dos primeros puntos supone reflexionar sobre el grado de "apertura" de nuestro texto constitucional.

Significa descubrir hasta qué punto la Constitución y el sistema democrático que se desarrolla bajo su protección permiten que los partidos difundan propaganda cuyo contenido pueda ir en contra de las propias instituciones democráticas, de los partidos o del sistema de partidos. Implica, igualmente, determinar en qué grado nuestro sistema permite la existencia de partidos que beneficiándose de las reglas de la competencia política pretenden generarse la adhesión del electorado mediante mensajes dirigidos a ofender deliberadamente, a desacreditar, agraviar, ultrajar, menoscabar, manchar difamar, o de manera más incisiva, a socavar la legitimidad de las instituciones y de los partidos.

Estas expresiones gozan de una importante vinculación con el pluralismo político como valor constitucional, puesto que consiente la expresión de las diversas tendencias ideológicas que conviven en la sociedad; incluso aquellas que disienten y discrepan del sistema democrático y están empeñadas en transformarlo. Lógicamente, si se oponen restricciones al pluralismo ideológico y a las diferentes formas de manifestar su discrepancia es evidente que nos encontramos frente a una decisión que tiende a favorecer la permanencia del statu quo, algo que por donde se vea es contrario al perfeccionamiento progresivo de cualquier democracia constitucional.

Las restricciones aludidas, por tanto, parecen vetar la existencia de opciones políticas que se manifiesten en contra del entramado institucional establecido. En cambio, parecen premiar a aquellos que muestren su total adhesión y su incuestionable lealtad al mismo. Teniendo en cuenta este panorama, no queda sino destacar que este tipo de restricciones sólo pueden comprenderse en el contexto de una democracia frágil, en proceso de consolidación y, sobre todo, en el ámbito de una democracia temerosa y precavida ante el eco de un postulado de fondo que en las últimas elecciones nulificó a las instituciones.

Sin lugar a dudas nuestra democracia se encuentra en un proceso cuyo grado de maduración permite y hace soportables los discursos y la propaganda anti sistema. Por ende, coincidimos con quienes afirman que antes de proteger a los partidos y los candidatos debió privilegiarse el derecho ciudadano a la información con el objeto de que los electores estén en mejores condiciones de razonar su voto una vez que hayan accedido a las distintas informaciones circuladas por los partidos. Con base en lo dicho creemos firmemente que las decisiones del órgano reformador de la Constitución debieron caminar en un sentido distinto.

### **3. La regulación en las entidades Federativas**

Conforme lo dispuesto por el último párrafo del Apartado A, fracción III del artículo 41 constitucional que sostiene que las prohibiciones que se ciernen sobre los partidos políticos y sobre las personas físicas y jurídicas en materia de contratación de propaganda deberán incorporarse al ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Si se tiene en cuenta el contenido del Apartado B que deja en manos del IFE la administración de los espacios radiotelevisivos en los procesos electorales locales (los que correspondan a los partidos políticos y las instituciones electorales) lo que en realidad tenemos frente a nosotros, a partir de una lectura conjunta, es la plena reproducción de los componentes principales del nuevo

sistema de comunicación política en el ámbito de las entidades federativas.

De esta manera los elementos que identifican lo que puede llamarse el "sistema de comunicación política electoral de los Estados" es:

1.- El acceso de los partidos políticos (con registro o reconocimiento en el ámbito estatal) a la radio y la televisión a través de los tiempos que correspondan al Estado.

2.- La administración de dichos tiempos por parte del IFE, en calidad de autoridad única.

3.- La exclusividad de los partidos en la difusión de la propaganda en radio y la televisión, mediante el uso de los tiempos oficiales.

4.- La imposibilidad de que los partidos y los agentes secundarios del proceso electoral puedan contratar propaganda en radio y la televisión.

Lo primero que debe anotarse es la oportunidad de estipular obligaciones para las entidades federativas en un precepto cuyo contenido se dirige a regular los procesos electorales federales, notoriamente al margen de su ámbito natural de regulación que se encuentra en el artículo 116 constitucional.

Con independencia de lo anterior, la regulación es relevante porque subraya la nueva modalidad de difusión de la propaganda político-electoral y, sobre todo, porque proyecta dos prohibiciones que se consideran torales para el desarrollo de los procesos electorales al ámbito de las entidades federativas. La premisa de partida es la misma: garantizar la paridad de oportunidades en la contienda política y la genuina exteriorización del sufragio. El objetivo es extender el sistema a todos los rincones del país, tratando de evitar, en la medida de lo posible, los fenómenos negativos que se produjeron y reprodujeron en los más recientes procesos electorales federales y estatales. El instrumento para la efectiva circulación del sistema es la propia Constitución, pues con las bases incorporadas garantiza una razonable homogeneidad entre el sistema nacional y los sistemas estatales.

Las normas a las que se ha hecho alusión vinculan directamente a los legisladores estatales de las Entidades Federativas y del Distrito Federal para que incorporen y regulen su contenido dentro de la legislación correspondiente. A pesar de ello, es necesario distinguir distintas posibilidades de actuación.

De conformidad con el artículo 116 fracción IV inciso i), el acceso a la radio y la televisión deberá estar garantizado en las constituciones o en las leyes

estatales. Ello significa que la Constitución estipula una facultad de ejercicio obligatorio que recae en las espaldas de los órganos reformadores de las constituciones locales o del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y que alcanza adicionalmente al ámbito de actuación de los correspondientes órganos legislativos.<sup>114</sup>

Lo significativo del caso, y por ello reparamos sobre el particular, es que las posibilidades de la regulación se encuentran fuertemente condicionadas por el contenido del apartado B, base III del artículo 41, que señala la modalidad de acceso de los partidos a la radio y la televisión. Esto supone, entre otras cosas, que los órganos reformadores y los propios legisladores estatales carecen de atribuciones para contemplar sujetos adicionales beneficiarios de esta prerrogativa, y están impedidos para contemplar modalidades de acceso diferentes a los medios de comunicación apuntados. El margen de apreciación discrecional se encuentra sencillamente cancelado.

Contrario a lo apenas sostenido, las restricciones a la contratación de propaganda por parte de partidos y terceros vinculan únicamente al legislador estatal porque se encuentran al margen del artículo 116 y el 41 que es omiso en precisar la fuente (constitucional u ordinaria) en la que deberán regularse. Sin embargo, esto no quiere decir que dichas normas no puedan ser incorporadas directamente a las constituciones estatales o al estatuto de gobierno capitalino si así lo deciden los respectivos órganos reformadores. En este ámbito el margen de apreciación está abierto. De hecho, en vista de lo sucedido a nivel federal, en donde las normas del COFIPE que regulaban las restricciones a la contratación terminaron por ser vulneradas, sería muy conveniente que las mismas alcanzaran el nivel constitucional para que los partidos políticos, los grupos sociales, empresariales y de cualquier otra índole se abstuvieran de incurrir en conductas vetadas desde la propia norma fundamental estatal. Las cargas que se desprenden para los legisladores estatales no terminan con la simple incorporación de los elementos estructurales del sistema de comunicación política. En particular, existen decisiones adicionales dirigidas a concretar y hacer efectivas las distintas piezas que lo componen. Algunas de ellas consisten en la definición de:

1. Las atribuciones del órgano electoral estatal como coadyuvante para la determinación de los espacios en radio y televisión que deben otorgarse a los partidos políticos estatales.

2. Las atribuciones para establecer los espacios a que tiene derecho el órgano electoral en la promoción del voto.

---

<sup>114</sup> Al respecto, el Estado de Nayarit, fue la primera entidad en adecuar su legislación a lo adecuado por la reforma electoral constitucional, en el artículo 135 apartado B, fracción I, de la Constitución. Cfr. Periodo Oficial del Estado, número 88, CLXXXI, Sección Decima, 14 de noviembre de 2007.

3. El órgano encargado de garantizar la efectividad de las restricciones.

4. Las atribuciones necesarias para que estos órganos puedan afrontar con instrumentos jurídicos idóneos la delicada labor que tienen a su cargo. Los procedimientos expeditos que regulen su actuación.

5. Las eventuales sanciones.

En el caso resulta interesante advertir si las restricciones al contenido de la propaganda gubernamental vinculan o no al legislador de las entidades federativas o del Distrito Federal. El artículo 116 fracción IV inciso I) reenvía en materia de acceso a la radio y la televisión al Apartado B de la base III del artículo 41; el último párrafo de la base A dispone que las únicas restricciones que deberán cumplirse en el ámbito de las entidades y del propio Distrito Federal son las relativas a la contratación dirigida a los partidos y a los agentes secundarios del proceso electoral. En cambio, la restricción al contenido de la propaganda se encuentra en el primer párrafo del Apartado C de dicho numeral. Lo anterior permite sostener que, en principio, el legislador no se encuentra obligado a legislar y nada obsta para que dicha materia se deje sin regulación. La discrecionalidad política para orientar el sentido de la propaganda o no hacerlo es amplia. Pero en función de que la instrumentalidad de la propaganda es una pieza clave del sistema de comunicación política, sería oportuno y necesario que los legisladores acometieran a su regulación.

En este ámbito existe una cuestión que por su importancia debe destacarse. Dado que las restricciones se vinculan a los dos ámbitos que hemos señalado líneas atrás (a la categoría "propaganda" y a las expresiones que se producen al margen de ella, asentadas en el derecho fundamental a la libertad de expresión de sus integrantes), las legislaciones estatales que regulen contenido de la propaganda se encuentran obligadas a seguir de cerca lo prescrito en el Apartado C, fracción III del artículo 41.

Sobre el particular, es de señalar que la disposición en cuestión establece de forma "taxativa" los tres supuestos válidos de la restricción. Por tanto, una interpretación restrictiva de la restricción conduciría a limitar la discrecionalidad del legislador con el objeto de impedir la ampliación de los sujetos vinculados por la misma (candidatos, precandidatos y líderes partidistas), y el ensanchamiento de sus supuestos (denigrar a las instituciones, a los partidos, o calumniar a las personas). Una interpretación contraria podría llevar al extremo de establecer regulaciones irrazonables e injustificadas que terminarían por hacer nugatorio el ejercicio de la prerrogativa o del derecho fundamental implicado. En Nayarit, por ejemplo, la Constitución ha ensanchado indebidamente a los sujetos de la restricción al incorporar no sólo a los partidos políticos, o candidatos, sino incluso a los simpatizantes, militantes o a "cualquier otra persona". Los supuestos se han mantenido (realizar expresiones que

denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas). Esta ampliación es, desproporcionada, pues escapa al objeto central de la restricción, tal y como se establece en la Constitución, y alcanza a sujetos a los que no compete formalmente difundir propaganda, por lo mismo, se encuentran cobijados en sus expresiones por el artículo 6 constitucional. En Chiapas ha sucedido algo similar, pues a la prohibición de denigrar, la Constitución ha incorporado la de injuriar, pero sobre todo, ha estipulado una ambigua noción de "dañar la imagen" que por su subjetividad puede dar lugar a excesos en la interpretación. Lo singular de este ámbito es que la responsabilidad de ser el garante de las restricciones a la propaganda político-electoral se ha conferido a una Comisión de Fiscalización Electoral, en su calidad de órgano administrativo-electoral de carácter autónomo, que cuenta con atribuciones para suspender de manera expedita la difusión de la misma.<sup>115</sup>

En el extremo contrario, los órganos electorales estatales se encuentran igualmente vinculados por las nuevas normas del sistema. Si el IFE es en el ámbito de los procesos electorales federales el garante de las premisas del sistema de comunicación, en el entorno de los procesos electorales de cada entidad federativa y del Distrito Federal la custodia corresponde a los órganos electorales estatales. No nos referimos a la administración de tiempos en radio y televisión en las campañas electorales de los estados, ámbito de competencia exclusiva del IFE, sino del acceso de entes extraños al proceso electoral y del eventual contenido de la propaganda, cuestiones que deberán estar indefectiblemente arbitradas desde el ámbito estatal.

La potestad de los órganos electorales para dictar reglamentos y acuerdos generales juega en este contexto un papel preponderante. Es a través de ella como podrán concretarse las prescripciones establecidas en las respectivas constituciones y códigos electorales para dar plena eficacia a sus contenidos. Por ende, corresponderá a los propios órganos detallar sus facultades en cada ámbito, especificar órganos, estipular procedimientos y ajustar sus estructuras internas, entre otras cosas. De manera particular, deberán delimitar conjuntamente con su normativa electoral el espacio temporal en el que inician y concluyen las precampañas y campañas electorales para precisar el momento en que comienza la difusión de propaganda en radio y televisión; desarrollar una labor altamente técnica para estipular las especificaciones y calidades de los promocionales; una labor logística para determinar los plazos y lugares de entrega de los materiales de los partidos políticos, el órgano electoral competente para recibirlos, y los plazos y lugares de entrega a la Junta Local del IFE, entre otros.

---

<sup>115</sup> Cfr. artículo 14 bis, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

## **B. La propaganda gubernamental**

El último componente del nuevo sistema de comunicación política se vincula a la regulación dirigida a la propaganda emitida por los poderes públicos. Como hemos señalado en este mismo trabajo, nos encontramos frente a una de las modalidades de la comunicación política a la que hemos diferenciado como "comunicación institucional".

La nueva caracterización de este tipo de comunicación se construye a partir de la lectura de dos preceptos constitucionales. El que 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" (Segundo párrafo, Apartado C, fracción III del artículo 41 constitucional)."

Y el que dispone:

"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 símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público" (Séptimo y penúltimo párrafo del artículo 134 constitucional).

Con la reforma electoral se funda un nuevo sistema de comunicación institucional, en total concordancia con las premisas sobre las que se funda el resto del sistema de comunicación política. Es así porque los contenidos incorporados inciden positivamente en la paridad de oportunidades de los competidores e, igualmente, neutralizan adecuadamente algunos de los

elementos que pueden alterar la capacidad de juicio y la intención de voto de los ciudadanos.

Sin embargo, parece que la trascendencia de estas bases va más allá, pues la regulación de la propaganda institucional aporta elementos de gran relevancia para definir un derecho fundamental todavía en construcción en el país: el derecho de acceso a la información.

El derecho a la información, como sabemos, constituye una potestad que en un extremo garantiza la prerrogativa ciudadana de recibir información por los distintos medios posibles, y en el otro, efectiviza la obligación estatal de proporcionarla a los ciudadanos. Por ello, al determinar las calidades que deberá tener el régimen de información gubernamental es evidente que se está contribuyendo al enriquecimiento del contenido individual y social de este derecho, pues el ciudadano ya no será un simple objeto receptor de publicidad veraz o engañosa dirigida a influir en sus preferencias electorales, sino sujeto destinatario de información de distinta naturaleza dirigida a hacerle saber, bajo criterios bien definidos, lo que las autoridades están haciendo en el ejercicio de su responsabilidad pública. Hay pues, en este ámbito, un nuevo capítulo del derecho a la información que debe ser completamente reconstruido.<sup>116</sup>

Consideración especial merece la antañona costumbre del uso de los recursos públicos para promover la obra pública realizada con fines evidentemente electorales. En la medida en que dicha promoción se vinculaba con la imagen de funcionarios públicos o partidos políticos, su difusión terminaba por incorporar un factor de desventaja en el ámbito de la competencia política. Y no sólo eso, la intensidad con que los gobiernos difundían este tipo de comunicación en el periodo de campaña electoral profundizaba en la inequidad de la contienda e introducía un fuerte elemento de influencia que en ocasiones situaban al ciudadano dentro de un entorno carente de información plural, veraz y objetiva para decidir su voto de manera razonada. Las nuevas premisas del sistema, como puede apreciarse, son coherentes con la intención de corregir la fuerte "personalización" de la política y la "intensificación" de los mensajes en el periodo electoral, fenómeno que había tomado carta de identidad en nuestro sistema político.

## **1.- Restricciones temporales**

---

<sup>116</sup> Vid. López Ayllon, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos, Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. pp. 168-173: especialmente 177.

Regular la propaganda institucional ha sido un empeño en el que se ha profundizado paulatinamente desde mil novecientos noventa y siete. Muchos de los pasos en esta dirección se deben al compromiso asumido por el árbitro de las elecciones. Baste recordar, por ejemplo, el acuerdo emitido en ese año con la finalidad de integrar una comisión para conocer los actos encaminados a generar presión o coacción entre los electores, y el correspondiente para exhortar a los tres niveles de gobierno a suspender la propaganda gubernamental treinta días antes del día de la elección.

La regulación más acabada sobre el particular la expidió el Consejo General del IFE en el denominado Acuerdo de Neutralidad suscrito en febrero de dos mil seis.<sup>117</sup> Las fracciones IV y V de la base primera de dicho instrumento establecieron por primera vez con efectos vinculantes, límites temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. En este ámbito, como en los demás ya señalados, el derecho electoral mexicano ya contemplaba normas reguladoras. Sin embargo, al igual que en materia de propaganda política, el órgano reformador de la Constitución consideró conveniente otorgar sólidos fundamentos constitucionales a este tipo de comunicación, y para hacerlo siguió de cerca los lineamientos que en su oportunidad había expedido el árbitro de la contienda.<sup>118</sup>

El órgano reformador estableció directrices para la nueva propaganda, y dejó en manos del legislador ordinario la regulación particularizada de la misma. El legislador no aportó nuevas definiciones, se limitó únicamente a transcribir las prescripciones constitucionales en tres artículos a lo largo de todo el COFIPE. Ante dicha indefinición, el protagonismo del IFE en este rubro continuará siendo importante. De hecho, bajo el espíritu, las premisas y los fines que han guiado a la reforma, ha procedido a regular los contornos de la propaganda institucional a través de su potestad reglamentaria. No obstante, existen ámbitos en donde es muy difícil compartir su criterio o la técnica utilizada como se verá en párrafos siguientes.

La restricción temporal establecida en el artículo 41 representa una auténtica prohibición para difundir propaganda institucional en el ámbito de las campañas electorales; fuera del periodo de campaña la propaganda institucional está permitida única y exclusivamente si su contenido mantiene el carácter institucional impuesto en el artículo 134. Como puede apreciarse, la regulación mexicana es más bondadosa que la francesa, por ejemplo, en donde este tipo de comunicación se encuentra prohibida con seis meses de antelación al mes en

---

<sup>117</sup> Acuerdo CG39/2006. del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las Reglas de Neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República. Los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso. el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, aprobado el 19 de febrero de 2006. El acuerdo señalaba que las administraciones de los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal debían abstenerse de difundir propaganda y campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, 40 días antes y durante la propia jornada electoral.

<sup>118</sup> Vid. La iniciativa de reforma electoral

que deberán realizarse elecciones generales. Es, en cambio, muy similar a la española que prohíbe a los poderes públicos el despliegue de campañas de comunicación que puedan lesionar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral, y la igualdad entre los actores políticos dentro del periodo de campaña electoral. La única diferencia es que allí la campaña dura solamente quince días.

Por varias razones, la prohibición comentada es coherente con el resto del sistema de comunicación política. En primer lugar porque constata una vez más que la propaganda político-electoral es una prerrogativa exclusiva y excluyente de los partidos políticos; en segundo, porque mantiene la premisa de restringir la contratación de propaganda con fines electorales en cualquiera de sus modalidades; finalmente, porque con esta decisión se introduce un principio de "neutralidad informativa" que vincula a los poderes públicos en beneficio de la igualdad de oportunidades de la contienda electoral.

En el ámbito de los procesos electorales federales, por disposición constitucional, las campañas electorales en donde se elija presidente, diputados y senadores duraran noventa días. Cuando solo se elijan diputados, será de sesenta días. Lo anterior significa que en elecciones generales la prohibición se extiende a un periodo de tres meses, por lo que existe un amplio margen de nueve meses para la difusión de este tipo de propaganda; en las intermedias, la restricción es menor, y el periodo de propaganda se amplía a diez meses (fracción IV del artículo 41 constitucional).

En el extremo opuesto tenemos a los procesos electorales locales. En este ámbito los periodos de la restricción serán variables en función del periodo de duración de las campañas que se establezcan a nivel estatal. Sin embargo, cuando se elija gobernador, las campañas electorales no deberán exceder de noventa días, y de sesenta cuando sólo se elijan diputados o ayuntamientos.

Para determinar con precisión el periodo exacto de la restricción, en la que no están permitidos ni siquiera los informes de labores o de gestión de los servidores públicos (artículo 228.5 del COFIPE) hay que tomar en cuenta que dichos periodos podrán ser coincidentes o no:

- En algunos ámbitos dicho periodo será concurrente y compartido porque las elecciones federales y las estatales están perfectamente homologadas.
- En otros el periodo será divergente e individual, en virtud de que la elección estatal se realiza en año diferente al de las elecciones federales.
- En otros mas, en donde la homologación sigue únicamente el criterio del año, el ámbito de la restricción será divergente y acumulativo ante la exigencia de respetar el periodo limitado tanto

en los procesos federales como en el de la entidad que corresponda.

Esta cuestión deberá ser puntualmente delimitada y armonizada porque, como hemos notado, la función legislativa corresponde tanto a la federación como a las entidades federativas. Especial atención deberá ponerse en la necesaria coordinación institucional para evitar la difusión de propaganda gubernamental del gobierno federal en las elecciones estatales desfasadas por el criterio del año o del día de la jornada comicial.

A pesar de ello, no debemos dejar de advertir que existen importantes previsiones para asegurar el cumplimiento de la restricción. La primera consiste en la suspensión de los tiempos del Estado para la difusión de este tipo de propaganda en el transcurso de las campañas electorales federales o locales y hasta la conclusión de cada jornada electoral (artículo 7.5 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). La segunda consiste en la supresión de estos mensajes ordenada desde el COFIPE a quienes ofrezcan servicios de televisión restringida (artículo 75.1). La tercera consiste en que, en caso de incumplimiento, el IFE procederá a instaurar el procedimiento marcado en el artículo 355 del COFIPE (artículo 50.2 del Reglamento de Acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).

La restricción temporal se dirige a un mayúsculo número de sujetos. Los poderes federales, estatales, municipales y los órganos de gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones. La amplitud de órganos e instituciones contempladas termina de ensancharse cuando se incluye a "cualquier otro ente público". Sin embargo, es de precisarse que en este aspecto no se establecieron definiciones más concisas y particularizadas, situación que ha dejado el asunto sin una orientación.

Ahora bien, el conjunto de órganos que pueden entrar en la categoría de ente público es amplia pero la restricción temporal se dirige a un número de entes limitado, identificados por un elemento común.

Haber emanado de una elección basada en el sufragio popular. Dicha interpretación es razonable si advertimos que sus titulares surgieron de un proceso electivo y como tal, gozan de una posición privilegiada que puede ser empleada para introducir elementos de inequidad en aquellas contiendas en donde participen ellos directamente o las personas afiliadas a su partido político. Para reforzar el sentido de esta interpretación basta advertir lo que señala el antepenúltimo párrafo del artículo 134, cuando exige la aplicación de recursos públicos con estricta imparcialidad únicamente a órganos de naturaleza electiva, les demandan incluso que no influyan en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Entonces, los órganos no electivos (por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos) no se encuentran sujetos a la restricción temporal

y, por tanto, pueden difundir propaganda institucional siempre y cuando respeten los nuevos contenidos impuestos a la misma. Contrario a esta opinión, el Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos expedido por el Consejo General del IFE estableció una regulación excesivamente amplia que incluye a las instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, a los órganos autónomos y cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos (artículo 2). Si, como señalamos al inicio, el nuevo modelo de comunicación institucional constituye una vertiente del derecho fundamental a la información, la ampliación de los sujetos a los que se dirige la prohibición es, cuando menos, desproporcionada.

El ámbito de la restricción temporal, al ser una excepción, cuenta igualmente con excepciones. Dentro del periodo que comprende es lícito que las autoridades difundan información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de urgencia. Quedan igualmente exentas las campañas de información de las autoridades electorales, aunque estas autoridades no deberían incorporarse a este ámbito, tanto por la naturaleza de la función que desempeñan, cuya actividad se agudiza justamente en la dinámica de los procesos electorales, como por el hecho de no ser autoridades con una legitimación democrática basada en el sufragio directo. La prohibición se extiende a todos los medios de comunicación social, sin distinción.

## **2.- Límites al contenido**

De igual forma en el propio artículo 134 constitucional, se localiza una segunda restricción que se relaciona con los contenidos de la propaganda. A partir de la reforma las comunicaciones institucionales ya no pueden tener cualquier contenido. En este contexto, al igual que en el de la propaganda político-electoral, la reforma constitucional sentó orientaciones precisas para determinar contenidos validos y contenidos vedados.

Así, en lo que hace a los contenidos, refiere el penúltimo párrafo del artículo en cuestión que la propaganda deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En relación con los contenidos vedados señala que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público. Pero precisa que se debe entender por "carácter institucional". El reglamento respectivo se limita a reproducir lo señalado en la Constitución y el COFIPE bajo la premisa de que dicho carácter se logra a través de comunicaciones cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

Esta delimitación retoma únicamente los contenidos vedados de la información proporcionada. Pero es necesario además que el sentido institucional de la propaganda debe vincularse con el contenido sustancial de los mensajes, dirigidos exclusivamente a informar, y que por tanto, resulta necesario separar la información política valorativa de la información veraz, objetiva y neutral de los órganos públicos. Por ende, la regulación sobre el particular debe ser mucho más abundante y adquirir el rango de ley general que funcione como marco a partir del cual puedan realizarse ejercicios particularizados de legislación. La importancia de este tipo de comunicación supone la necesidad de vincularla con principios como los de equidad, objetividad, eficacia, austeridad, transparencia y neutralidad informativa. Igualmente, implica el establecimiento de una orientación precisa de las finalidades que persigue y, consecuentemente, de sus prohibiciones.

La regulación mexicana tiene puntos de contacto con la de su similar de España en donde únicamente se permiten las campañas de información de los poderes públicos sobre la fecha de la votación, las modalidades y procedimientos del voto y las comunicaciones encaminadas a salvaguardar el interés público y el adecuado desarrollo de los servicios públicos. En ese ámbito conviene destacar la reciente promulgación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (No. 29/2005 de 29 de diciembre) que debería servir de referente comparado para racionalizar la materia en nuestro país. La norma española distingue claramente las campañas de publicidad y las de comunicación, señala que las mismas sólo procederán cuando concurren razones de interés público, y prohíbe que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la Administración General del Estado, y por las demás entidades del sector público estatal. Es rigurosa pues impide que los mensajes induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social. Ofrece certidumbre y control pues como instancia de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de la comunicación institucional, crea la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional.

En lo que respecta a la positivización realizada en nuestro país hay que señalar que el círculo de sujetos que quedan vinculados por el artículo 134 es más amplio respecto al que maneja el 41. A los órganos electivos se incorporan las instituciones integradas bajo el criterio de designación, se hace expresa mención de los "órganos autónomos". No podría ser de otra manera si el objetivo central de la reforma era cambiar la forma y el contenido de la comunicación gubernamental para que, en lugar de presentarse como propaganda personalizada con propósitos electorales, apareciera con el carácter de verdadera comunicación con contenidos institucionales.

La propaganda institucional debe respetar el nuevo formato estipulado con independencia de los medios de difusión que se empleen. No solamente se

comprenden, por ende, los medios de radiotelevisión; la nueva modalidad de la propaganda vincula a todos los medios de difusión posibles sin excepción. Por su importancia amerita destacarse, por ejemplo, que las nuevas bases de la propaganda vinculan a la información difundida a través de los portales de internet de las distintas entidades públicas y los partidos. El artículo 3 del reglamento respectivo señala que el uso que se dé a las fotografías y los nombres de los servidores públicos deberá tener fines exclusivamente informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas.

### 3.- Posible laguna de la reforma

A propósito el artículo 228.5 del COFIPE señala:

"Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo (sic) del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda...".<sup>119</sup>

Es notorio que el objetivo de este precepto es hacer una excepción a la categoría "propaganda" con la intención de que el nuevo régimen de la propaganda gubernamental no se aplique a este tipo de comunicaciones, al menos en su vertiente de contenidos, porque recordemos que en la parte final del precepto se prohíbe su difusión dentro del periodo de campaña electoral. De conformidad con lo anterior, el régimen de contenidos vetados es inaplicable en este ámbito, lo cual consiente el uso de voces, imágenes, nombres, símbolos, etc.

La difusión de estos mensajes está permitida sólo si se observan los requisitos establecidos en el mismo precepto: 1.- Que la difusión de este tipo de mensajes se realice una vez al año; 2.- Que se haga únicamente a través de aquellas estaciones y canales que tengan la cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; 3.- Que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Por las repercusiones de este precepto es oportuno distinguir que en el caso habrá de resolverse primero, que se entiende por "servidor público", acaso se refieran únicamente a los titulares de los entes públicos o comprende a cualquier trabajador que forme parte del personal de una dependencia.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Es de observarse que no es el párrafo séptimo sino el octavo.

<sup>120</sup> Si acudimos al Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, no se contiene información alguna al respecto y por su parte el artículo 108 constitucional contempla tanto a los titulares de los órganos como a cualquier funcionario o empleado público.

En segundo lugar, atendiendo a la naturaleza de la categoría jurídica ante la que nos encontramos, si no es considerada como propaganda, como es entonces considerada y en ese contexto, bajo que modalidad se produce su difusión en los medios de comunicación, bajo contratación o mediante el empleo de tiempos oficiales, el pago se realiza con recursos públicos o proceden los recursos privados, su contenido está sujeto a algún tipo de límites, o cabe todo tipo de expresiones, incluso aquellas que impliquen el posicionamiento político o la difusión de la imagen.

No cabe duda que nos encontramos ante una excepción que introduce una laguna de la ley, al parecer ausente de regulación efectiva, por la que pueden discurrir importantes excesos. A final de cuentas el número de sujetos que pueden beneficiarse de ella es altísimo (baste recordar a un Presidente de la República, 31 gobernadores, un Jefe de Gobierno, 1,443 presidentes municipales, 500 diputados federales, 128 senadores, etc.) y trece días de difusión de la imagen son muchos en un entorno donde los medios de comunicación gozan de una altísima capacidad de influencia.

Por todo lo anterior de importancia singular resulta que se analice dicho precepto y establecer en qué medida la legislación ordinaria puede establecer excepciones a una regulación constitucional que no contempla dicha posibilidad, y que por el contrario, establece expresamente que la propaganda "en ningún caso" incluirá elementos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público. Además de ello, debe analizarse cuál es el fundamento para señalar que una actividad no pertenece a una categoría sin señalar la nueva consideración que debe otorgársele y estipular las reglas a las que está sometida. Dicho numeral del COFIPE es contrario a la Constitución porque vulnera flagrantemente el principio de jerarquía normativa, de certeza del derecho y porque afecta el principio de igualdad aplicado a los procesos electorales al permitir la exposición pública de unos (muchos, tantos como servidores públicos existan) en perjuicio de la paridad de oportunidades que es, como hemos visto, la piedra angular de la Reforma Electoral.

Por supuesto que se reconoce la importancia de los informes de gestión o de gobierno dado que constituyen una pieza clave dentro del derecho a la información; sin embargo, al sacarlos del ámbito de la comunicación institucional se pierde la oportunidad de incorporarlos a la propaganda institucionalizada, los deja justamente en el ámbito donde se encontraban, es decir, en el entorno de la propaganda personalizada.

## CONCLUSIONES

Según los planteamientos expuestos es claro que los partidos políticos se han convertido no sólo en empresas privadas que viven del dinero público, y este ha pervertido la democracia, al grado de transformar a los partidos en insaciables consumidores del dinero público, pero al mismo tiempo este fenómeno se ha derivado en la más injusta transferencia del dinero de todos, el dinero público, a los centros reales de poder, que son las televisoras privadas, una buena parte del dinero que la sociedad entregó a los partidos en dos mil seis, y del dinero entregado en dos mil siete y que obtuvieron en dos mil ocho, fue a parar a las arcas de las televisoras.

Por ello coincidimos con la opinión del director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Daniel Zovatto, "o hacemos algo rápido y en la dirección correcta o, de lo contrario, la democracia dejará de ser el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para convertirse en el gobierno del dinero, por el dinero y para el dinero".<sup>121</sup>

Según datos de un estudio pormenorizado sobre el tema, realizado por el Director de la revista Voz y Voto, Jorge Alcocer, señala que entre mil novecientos noventa y uno y dos mil seis los partidos políticos recibieron de las arcas públicas un total de 27 mil 548 millones de pesos, de los cuales la mayoría se dio en la última década. "El financiamiento público se ha convertido en la droga más potente para los partidos políticos y cada vez son más adictos a ese dinero que les permite pagar asesores, choferes, camionetas, viajes, así como chalanes y que actualmente alcanza niveles de derroche".<sup>122</sup>

En el caso de México se cumplen con evidente abuso las principales condiciones citadas como características de la mediocracia, es decir, la preponderancia de los medios sobre los organismos y los espacios institucionales del quehacer político, que privilegia los intereses corporativos y mercantiles de las grandes compañías de comunicación de masas y con un uso habitualmente intensivo de nuevas tecnologías de la información. "...Por la ausencia de marcos institucionales y de contrapesos eficaces, a los medios más influyentes los de competencia y la presencia ventajosa que significan para gobiernos, parlamentos, partidos y especialmente para los ciudadanos, al poder descomunal que han alcanzado las empresas de la comunicación es factible denominarlo mediocracia."<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina", *Foreign Affaire en español*, núm. 4, México, octubre-diciembre de 2005, p. 8

<sup>122</sup> Jorge Alcocer, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, p.75-80.

<sup>123</sup> Raúl Trejo Delarbre, *Poderes Salvajes, Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2004, p. 21-25.

Recordemos que para Giovanni Sartori, el término video política hace referencia a uno de los múltiples aspectos del poder del marketing y del video: su incidencia en los procesos políticos, y en ello una radical transformación de cómo ser políticos y de cómo gestionar la política.

Para el politólogo italiano, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea. "El Homo Sapiens se convierte en Homo Videns. La Cultura de la imagen rompe el equilibrio entre la pasión y la racionalidad ... La ignorancia se ha convertido casi en virtud".<sup>124</sup>

De ahí que la reforma constitucional en materia electoral, que prometía un cambio importante en las principales reglas de la competencia por el poder, en el manejo de la comunicación político electoral, resultó poco alentadora en su fase terminal. La publicación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el pasado catorce de enero de dos mil ocho, marcó el punto final en materia de legislación; sin embargo, en un balance preliminar como hemos enunciado, se pueden plantear muchas dudas y cuestionamientos sobre los cambios.

En efecto, el contexto político del país necesitaba urgentemente un verdadero "proceso de racionalización de la democracia" que no se alcanzó. El acuerdo político materializó únicamente una "reforma electoral" que cuidó muchos excesos pero que dejó intocados otros más. El proceso de racionalización al que nos referimos requería la puntual intervención legislativa en dos ámbitos bien definidos: el de los medios de comunicación y el de la regulación electoral. Ambos aspectos se encuentran muy cercanos, son coincidentes, no excluyentes y para generar los efectos que se esperan de su relación requieren de un diseño que produzca su recíproca retroalimentación y que sea capaz de excluir las tensiones innecesarias que sólo conducen a un mutuo distanciamiento en perjuicio de la democracia.

No obstante la reforma, el proceso sigue incompleto y mientras el legislador no ponga la atención en la normatividad faltante, las posibilidades de que las rígidas disposiciones contempladas en el nuevo sistema de comunicación política tiendan a modularse hasta quedar rebasadas irán en aumento, como ya comienza a notarse en algunos ámbitos. Las normas sobre los tiempos, modos de acceso, vías de difusión de la propaganda de los partidos ya quedaron reguladas. Igualmente, la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión. El capítulo relativo al acceso en términos cuantitativos puede considerarse cerrado. Pero el capítulo cualitativo de la información radiotelevisiva permanece abierto y sin una puntual definición luego del proceso de reforma a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, y la posterior intervención de la Suprema Corte para declarar la invalidez de algunos

---

<sup>124</sup> Giovanni Sartori, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, taurus, 1998, p. 75-80.

de sus preceptos.<sup>125</sup> Ni que decir tiene que los medios de comunicación en la democracia juegan un papel de primer orden.

Como se ha señalado, se han convertido en actores políticos de gran relevancia, debido sobre todo a que nuestra comprensión de los asuntos públicos depende en alguna medida de la información que nos proporcionan. Por ello, es lógico que los candidatos a puestos de representación popular y los partidos políticos intenten tener una relación privilegiada con los medios de comunicación y, sobre todo, con los medios electrónicos (radio y televisión). Pero lo que no debe olvidarse es que si verdaderamente constituyen bienes de utilidad pública por ser el escenario privilegiado para el debate abierto y plural y para la formación de la opinión pública, su desempeño al interior de una democracia no puede dejarse sin una precisa regulación porque ello generaría, como de hecho ha acontecido en el país, que las comunicaciones de contenido político se conviertan, de una necesidad de orden público, en una exigencia basada en la lógica del mercado.<sup>126</sup>

Parece ser cada vez más evidente la necesidad de avanzar en una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de medios: la pluralidad.<sup>127</sup> No es posible que un entorno finalmente caracterizado por la pluralidad política y social no cuente con un abanico de medios que logren reflejar la multiplicidad de expresiones que se producen en el seno de la sociedad. La responsabilidad de los actores políticos en este ámbito es mayúscula pues a ellos corresponde la redefinición del "número" y la "calidad" de los medios a través de una disciplina extremadamente contraria a la concentración y a los monopolios.<sup>128</sup> Ya que sólo

---

<sup>125</sup> Dichas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006. La sentencia de la Suprema Corte que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos se encuentra publicada en el mismo medio de difusión oficial el 20 de agosto de 2007. Paradójicamente, el artículo 79 A de la Ley de Radio y Televisión, contempla todavía la contratación de propaganda por parte de los partidos. Vid. Ramírez, Ramírez, Agustín, "Acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez", Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007, p. 159 y ss.

<sup>126</sup> Sobre la radio y la televisión como servicios públicos, Cienfuegos Salgado. David. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, "Compromisos derivados de la calificación como servicio público de la televisión". Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados, Jorge Fernández Ruiz. Javier Santiago Sánchez (coords.). México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p 81 y ss. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, "Notas sobre el servicio público y la radiodifusión" Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, T. I. David Cienfuegos Salgado, María Carmen Macías Vázquez. (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006, p. 341 y ss.

<sup>127</sup> Sobre el particular, de la mayor importancia son los trabajos de Bastida Freijedo, Carbonell y López Narváez en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.). *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva*, México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000, p. 273 y ss.

<sup>128</sup> Significativas reflexiones en Carpizo. Jorge, "Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la Democracia, la Política y la Ética", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999, p. 750. Igualmente, Hubert, Rudolf, "El equilibrio entre el libertinaje y el intervencionismo del Estado en el mercado mediático", Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 1 y ss.

en un contexto en el que ésta premisa se encuentre efectivamente dada será posible aproximarnos a la par conditio en el tratamiento que los medios confieren a la información política electoral.<sup>129</sup> No dudamos que el ensanchamiento de los medios sea el mejor aliciente para promover que todas las voces encuentren vías de difusión adecuadas. A pesar de ello, es necesario discutir cuál de los modelos de regulación (el de la autorregulación o el de la heteroregulación) sería el más pertinente para garantizar una efectiva paridad de condiciones en el acceso de los partidos y candidatos a la información radiotelevisiva (noticieros, programas especiales, entrevistas, programas de entretenimiento, debates, mesas redondas, etc.). Por ejemplo, se reputan indispensables normas que subrayen que en la información político-electoral que difundan, los medios de comunicación se encuentran obligados a respetar los principios de objetividad, imparcialidad, equidad, completitud y pluralidad. Normas que garanticen la paridad de espacios informativos a las distintas fuerzas políticas (no necesariamente iguales pero si razonablemente proporcionales), y que avalen una igualdad en el tratamiento informativo que se les confiere; incluso, es necesario que existan disposiciones que prohíban puntualmente a los comunicadores mostrar sus preferencias o inducir la preferencia de los demás.

Al no haber una respuesta definitiva sobre el particular, nos encontramos ante una fórmula mixta. Un germen de heteroregulación se encuentra en el artículo 49.7 del COFIPE que atribuye al consejo General del IFE la potestad para expedir lineamientos sobre el particular, a pesar de que la misma norma determina que serán simples "sugerencias". En el Capítulo IX del Reglamento de Acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral (artículo 64), se encuentran algunos principios adicionales dictados por la propia autoridad electoral;<sup>130</sup> mismos que están en proceso de concreción mediante los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña durante el próximo proceso electoral que se acaban de presentar ante la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.<sup>131</sup>

Por contradictorio que pueda parecer, en la presentación de dichos lineamientos el Presidente del Consejo General del IFE más que recalcar la importancia de su cumplimiento, se ocupó de subrayar en reiteradas ocasiones que esos lineamientos no son vinculantes y que no existe sanción alguna por su incumplimiento. Lo anterior viene a confirmar que las empresas radiotelevisivas no se encuentran vinculadas a su respeto y que las reglas sobre la cobertura informativa en materia político-electoral permanecen, sobre todo, en el ámbito de la autorregulación. Por lo apenas expresado es evidente que el proceso de racionalización a que se ha hecho referencia necesita urgentemente establecer

---

<sup>129</sup> Vid. Pedro Salazar en "Par conditio". Folios, México. Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, p. 47 y ss.

<sup>130</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de 2008.

<sup>131</sup> Lineamientos que tienen su antecedente en los emitidos por la Comisión de Radiodifusión del IFE en diciembre de 2005 para el proceso electoral de 2006.

una regulación vinculante al respecto. Necesario es reconocer que la libertad comunicativa de las empresas de radio y televisión puede ser regulada con el objeto de tutelar las ideas, opiniones o pensamientos de todas las corrientes políticas que conviven en el país.

Al efecto hay que tener presente el ejemplo Francés, cuyo Conseil Supérieur de l'Audiovisuel es, por ley, el garante de asegurar el pluralismo en los servicios de radio y televisión. El inglés, que de un entorno caracterizado por la autorregulación ha comenzado a caminar en sentido contrario mediante la expedición de la Political Parties Elections and Referendums Act de 2000, cuyo artículo 144 obliga a cada autoridad del sector radiotelevisivo (la BBC, la Independent Television Commission, entre otras) a establecer un Code of practice para garantizar la presencia de los candidatos en la campaña electoral y cuya reglamentación se encuentra supervisada por la Electoral Commission. Incluso el ejemplo español es significativo, pues el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General señala que el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral será garantizada por la administración de dichos medios y por el control previsto en las leyes; y en cuyo ámbito, la Junta Electoral Central ha jugado un papel fundamental, sobre todo para ampliar el respeto de los postulados señalados a las emisoras privadas, nacionales y municipales, y además, porque ha sido un verdadero órgano rector y garante de la cobertura informativa de la radio y la televisión.<sup>132</sup>

Por tanto, como sabemos el nuevo sistema de comunicación en parte ha mostrado sus fortalezas, debilidades y omisiones en las elecciones intermedias de dos mil nueve, pero la prueba de fuego la tendrá de cara a las presidenciales de dos mil doce.

Por lo mismo, serán los datos emanados de dichas contiendas los que confirmarán o negarán las opiniones y los análisis que hoy únicamente se sustentan en el abstracto diseño que reflejan las nuevas normas electorales y en la operación práctica que ya han empezado a tener por parte de la autoridad electoral.

Podrá considerarse que esta conclusión es irrelevante, obvia y por tanto innecesaria. Sin embargo, es conveniente proceder de esta manera y no aventurarse a un ejercicio de futurismo que después se arriesgue a ser contundentemente negado por la realidad efectiva. Como ejemplo de un arriesgado futurismo citemos que buena parte de las normas que se incorporaron a la Constitución con la Reforma ya se encontraban presentes en distintas fuentes de nuestro ordenamiento jurídico y que fueron las actitudes de los partidos políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales, las que propiciaron que el proceso electoral se desarrollara por cauces

---

<sup>132</sup> Cfr. Borrello, *Par conditio.*, op. cit., p. 63 y ss.; y Valastro, *"Parita di accesso ..."*, op. cit., p. 127 y ss.

claramente contrarios al derecho establecido o, sencillamente, por senderos regulados por él.

En suma, entre lo que se vislumbraba y sus resultados, entre lo que no se hizo y lo que se legisló para controlar a la autoridad electoral y su relación con los medios de comunicación y partidos políticos (comunicación político electoral), entre lo que queda sobre la mesa y los desafíos que vienen en el corto plazo tenemos una reforma ambigua, con algunos avances indudables, pero sin la fuerza para reconstruir la confianza y conducir el conflicto dentro de los márgenes. Estamos indudablemente ante un problema estratégico de la mediocracia.

Indudable es que en la nueva relación entre política y medios masivos hay avances, sobre todo por la prohibición de compra de tiempo y por la imposibilidad de difusión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales, sin dejar de lado la despersonalización de la propaganda oficial. Por tal motivo no estamos de acuerdo con los criterios empresariales y de un grupo de intelectuales sobre supuestos atentados a la libertad de expresión de la reforma.

En los escenarios electorales próximos hay dos riesgos graves que afectaran de forma progresiva al sistema electoral en su conjunto: uno es la intromisión del narcotráfico y el crimen organizado en las elecciones, con señales que cada día son más evidentes: el asesinato de candidatos, legisladores y jueces, además de la penetración directa no sólo a través de recursos económicos, sino de representantes directos. El otro tiene que ver con la manipulación del voto, la compra y la coacción, el aumento del clientelismo, que ahora será profundizado por partidos cada vez más ricos. En las nuevas reglas del juego electoral no existe ningún instrumento que pueda enfrentar estos desafíos.

Desde que en mil novecientos noventa y seis, se aprobó una reforma que dota a los partidos políticos de financiamiento económico millonario para participar en elecciones, los recursos que les son destinados han generado desde entonces severas críticas sobre las cantidades asignadas. Uno de los señalamientos constantes, es que el marco legal vigente promueve la creación de partidos políticos familiares.

Recordemos que en el dos mil tres, como resultado del monto otorgado (4 mil 843 millones 223 884 pesos) participaron once institutos políticos de los cuales la mitad perdieron su registro en esos comicios, a saber, Fuerza Ciudadana, México Posible, Liberal Mexicano, Alianza Social y Sociedad Nacionalista, entre otros, y de los partidos denominados como familiares basta citar al desaparecido Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) adeudando al IFE más de doscientos millones de pesos en multas por malos manejos financieros, y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que desde hace

diez años ha estado en poder de Jorge González Torres y que ha heredado a su hijo “el niño verde” Jorge González Martínez. Con una constante alianza con el PRI y el PAN a través de los convenios de coalición.

La relación entre poder político y poder mediático se ha convertido en el asunto más importante de la agenda de la nueva reforma electoral, que por cierto es un problema de toda la zona latinoamericana (aquí se centra una de las características que podría permitir considerar a dicha reforma como paradigmática en esta región). Por un lado, los comunicadores defienden los ingresos, que sólo en la elección federal de dos mil seis, les represento por lo menos 2 mil 500 millones de pesos, y los empresarios exigen que se les mantenga la posibilidad de incidir en la contienda electoral. De la parte contraria, los legisladores aprovecharon para constitucionalizar la partidocracia. En tanto el grueso de la ciudadanía se mantiene en el rol de espectador, pues los pronunciamientos de algunas organizaciones de la sociedad civil (con sus excepciones, tal vez como AMEDI y ciertos analistas) son en general minimizados por los grandes medios. La batalla apenas comienza: los dos poderes confrontados para defender sus privilegios, y la ciudadanía que reclama su momento para intervenir y demandar sus derechos, que parecen ajenos a los postulados por los dos contendientes.

La reforma electoral del dos mil siete, que según sus promotores pondría fin a la mediocracia impuesta por el duopolio televisivo (Televisa y TV-Azteca), hoy enfrenta su prueba de fuego, ya que existe la solicitud de al menos 44 amparos de concesionarios de radio y TV en su contra. Así, en lo que podría considerarse como un nuevo intento de las televisoras por echar abajo en tribunales la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que impide a particulares la contratación de propaganda electoral, Televisa siguió los pasos de TV-Azteca e interpuso un amparo por considerar inconstitucional dicha enmienda.

De manera alterna, otro juzgado determinará si se suspende definitivamente la multa de 5.2 millones de pesos impuesta a TV-Azteca por el IFE ante la negativa de la emisora de transmitir los mensajes de diversos partidos políticos.

Televisa por su parte, impugnó la constitucionalidad de 14 artículos del nuevo COFIPE emanado de la reforma electoral del dos mil siete que contiene la modificación de nueve artículos constitucionales (6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134), misma que fue considerada como la piedra angular que pondría fin a la república del spot y calificada por los concesionarios como "casi expropiatoria, una mordaza".<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> José Luna, “Defiende la SCJN a la sociedad y a la libertad de expresión”, *Vértigo*, número 375, México, 25 de mayo de 2008, p. 6-11.

A través de su filial Televimex, la empresa de Azcárraga Jean cuestionó artículos como el 49, que prohíbe a particulares la contratación de propaganda electoral y designa al IFE como garante único del acceso de los partidos a radio y televisión, así como el artículo que le otorga al IFE cuarenta y ocho minutos diarios durante los procesos electorales y señala horarios de transmisión; el que asigna dieciocho minutos diarios durante precampañas, y el que obliga a las televisoras a sujetarse a las pautas que envió el órgano electoral.

Además, serán objeto de análisis constitucional varios artículos que establecen reglas para difusión en elecciones estatales, pues la reforma también asignó al IFE el control en el tema de radio y televisión para este tipo de comicios. En su demanda de amparo, Televisa señala que el COFIPE no es una ley que garantice la equidad entre los contendientes en una campaña política, ya que beneficia a los candidatos de partidos fuertes como PRI, PAN y PRD.

El amparo de Televimex, de hecho, es más amplio que el promovido por TV-Azteca, que sólo impugnó seis artículos del COFIPE, aunque coincide en su cuestionamiento por la obligación de sujetarse a las pautas de transmisión ordenadas por el IFE, ambas televisoras perdieron este litigio.

Sin embargo, el ocho de julio de dos mil ocho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida por el Ministro Sergio Valls, admitió analizar cuarenta y uno de los cuarenta y cuatro amparos interpuestos en contra de la reforma electoral. De estos cuarenta y uno amparos, uno de ellos es el promovido por un grupo de quince intelectuales, y los cuarenta restantes son por cámaras empresariales regionales, vinculadas al Consejo Coordinador Empresarial.

Dicho grupo de intelectuales está formado entre otros por Federico Reyes Heróles, Luis de la Barreda, Jorge Fernández Menéndez, Miguel Limón Rojas, Ángeles Mastreta, Ma. Isabel Turrent, Sergio Sarmiento, Héctor Aguilar Camín, Luis Rubio, Jorge Castañeda, Gerardo Estrada, Ramón Xirau y Leo Zuckerman.

Su principal reclamo se refiere a que "la reforma del artículo 41 modifica los valores superiores de la democracia deliberativa" y limita a quienes se dedican a emitir opiniones, así como el ejercicio libre de su autonomía para expresarse, informar y generar la discusión pública sobre los temas que interesan a la sociedad; desde el momento mismo en que el citado artículo 41 reformado impone la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en los medios de comunicación masiva, radio y televisión, en los que promueven el debate público sobre la dirección social y donde prevalezcan los principios más que los intereses; y desde el momento mismo en que la reforma constitucional desalienta el ejercicio democrático, en tanto que éste exige la deliberación libre y pública sobre los méritos de las políticas a adoptar en el

ámbito público.”<sup>134</sup> además, algunos partidos políticos impugnaron la reforma, tales como Nueva Alianza, Partido del Trabajo, Alternativa Socialdemócrata y Verde Ecologista de México, al promover cinco acciones de inconstitucionalidad, con la peculiaridad de que dichos partidos políticos diferían del duopolio televisivo, pues ellos impugnaron la exclusión de las candidaturas ciudadanas, los candados al régimen de coaliciones y las violaciones al procedimiento legislativo, considerando anticonstitucionales algunas nuevas disposiciones para el régimen de acceso a radio y televisión que consideraron inequitativo; reclamos que fueron desechados por los Ministros al considerarlos improcedentes.

Ahora bien, necesario es señalar que en contracorriente, un diverso documento fue presentado por la AMEDI a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscrito por más de treinta destacados periodistas, intelectuales, escritores, comunicadores, especialistas en materia electoral (Woldenberg, Carpizo, Aristegui, Granados Chapa, Poniatowska, Trejo Delarbre, etcétera) para defender la redacción del artículo 41 constitucional es ilustrativo, ya que expresa siete argumentos a favor de la Reforma Electoral:

- a) promueve la equidad;
- b) impide que el dinero sea el mecanismo para ejercer la libertad de expresión;
- c) limita la capacidad de las empresas de radio y televisión para influir en las elecciones;
- d) propicia el debate a partir de propuestas, posiciones políticas e ideas y no sólo consignas propagandísticas y spots;
- e) no obstaculiza la deliberación pública;
- t) no confunde la libertad de expresión; con la libertad de mercado. Esta última es la que se limita, no la libertad de expresión; y
- g) la disposición ya existía en el anterior COFIPE y no fue impugnada en su momento.

Seis meses después el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TFPJF) evidenciaría el desorden con el que el Consejo General del IFE viene actuando, particularmente en su relación con el duopolio televisivo: esto es, que en su sesión del trece de febrero del dos mil nueve donde decidió sobreseer los procedimientos especiales sancionadores contra TV-Azteca y Televisa por la interrupción de eventos deportivos para colocar bloques de tres y hasta seis minutos de spots de autoridades electorales y partidos políticos e insertar cortinillas a la entrada de los anuncios señalando al IFE como responsable de la orden de transmisión de dichos promocionales, habría actuado con extrañeza.

---

<sup>134</sup> José Luna, “*Día Mundial de la Libertad de Prensa: Los Mexicanos buscan recuperar su libertad de expresión*”, *Vértigo*, número 424, México, 3 de mayo de 2009, p. 29-30.

Los magistrados calificaron como "increíble" que la simple firma de un conjunto de Bases de Colaboración entre el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) diera por concluida la violación de una ley, ya que un convenio no puede suplir la investigación de la comisión de una probable falta. El TEPJF revocó la decisión apoyada por la mayoría de los consejeros, quienes respaldaron los proyectos en contra de sancionar a ambas televisoras, envió los expedientes de regreso al IFE y lo emplazó a reponer los procedimientos, entrar al fondo y determinar si TV-Azteca y Televisa violaron o no la ley, en lugar de darle vuelta a la discusión.

Los mismos argumentos sirvieron nuevamente el trece y veinticuatro de marzo del dos mil nueve, para declarar infundados los procedimientos sancionadores en beneficio de Televisa y TV-Azteca. La solución se impuso por mayoría, con el voto en contra de Leonardo Valdés, Virgilio Andrade y Alfredo Figueroa. De esta manera, los Consejeros ratificaron la resolución que habían asumido con anterioridad, pero obligados por el Tribunal Electoral a reponer cada uno de los procedimientos que habían dado por concluidos, en detrimento de su credibilidad como órgano. Al declarar infundadas las quejas contra el duopolio el IFE implícitamente dio a los concesionarios y permisionarios aval para usar spots.

Un mes después a finales de abril del dos mil nueve, el TEPJF resolvió revocar los criterios especiales del IFE para difundir spots en eventos especiales como partidos de fútbol, conciertos y eventos religiosos, así como la designación del director de la Unidad de Fiscalización del IFE, Alfredo Cristalinas Kaulitz. Ello a setenta y cinco días de la jornada del próximo pasado cinco de julio y en medio de la revisión de tres mil cuatrocientos expedientes por irregularidades en sus informes de precampaña, los magistrados revocaron el nombramiento de Cristalinas al frente del órgano encargado de vigilar los recursos de los partidos políticos.<sup>135</sup>

De igual forma, el propio tribunal electoral dejó sin efecto una resolución del IFE en contra de Televisión Azteca, a la cual sancionó en marzo del dos mil nueve, con seis punto ocho millones de pesos porque cinco de sus concesionarias en San Luis Potosí no transmitieron más de tres mil spots del Partido del Trabajo y de Convergencia, correspondientes a precampañas.<sup>136</sup>

A pesar de destinar doscientos setenta y cinco millones de pesos, a principios de mayo del dos mil nueve el IFE no contaba con la red completa de centros de verificación y monitoreo de medios que le permitiría medir si los spots de los partidos y las autoridades electorales estaban transmitiéndolos conforme a la ley.

---

<sup>135</sup> Cfr. Susana Hernández, "Revoca el tribunal Electoral criterios del IFE sobre spots", Milenio Diario, México, 23 de abril de 2009, p.9.

<sup>136</sup> Fabiola Martínez, "Respalda el Tribunal Electoral decisión del IFE de no sancionar a Radio UNAM", La Jornada, México, 2 de mayo de 2009, p. 19.

De acuerdo con reportes presentados al Comité de Radio y Televisión del IFE en abril del dos mil nueve, se habían instalado ciento veinticinco centros de monitoreo de un total de ciento cincuenta. Aún no estaban listas las adecuaciones de los lugares físicos donde se instalarían los veinticinco restantes.

Otro faltante importante era la implementación de la entrega digital de propaganda para medios electrónicos, vía satélite, que evitara la entrega manual de spots al árbitro electoral y pretendía hacer las campañas más dinámicas. De esta manera la disyuntiva era que si la instalación de centros de monitoreo no se terminaba, el proceso estaría incompleto, y el sistema operativo del nuevo modelo de comunicación política estaba destinado al fracaso.

Cuatro mil candidatos a la Cámara de Diputados arrancaron el tres de mayo del dos mil nueve sus campañas electorales y el árbitro de la contienda no estuvo listo para cumplir su función a cabalidad.

El IFE llegaba a la etapa decisiva del proceso electoral sin la suficiente legislación ni la capacidad técnica para desempeñar las nuevas tareas conferidas tras la reforma del dos mil siete, con poca autoridad frente a los concesionarios de los medios electrónicos y afectados por fallos adversos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre sus carencias destacaba una: la red de centros de monitoreo que permitirían dar seguimiento preciso a la propaganda emitida por los partidos y verificar el cumplimiento de las nuevas reglas electorales todavía no estaba completa. Se habían instalado ciento veinticinco de los ciento cincuenta centros programados, según reportes oficiales. Además, el árbitro electoral tenía entre otros tres desafíos: el reglamento del artículo 134 constitucional sobre propaganda institucional, el IFE tuvo que elaborar un reglamento propio; el Reglamento General al Derecho de Réplica; y la adecuación del Código Penal en materia de delitos electorales. De igual manera el proceso electoral del dos mil nueve, se colocó en una situación inédita, candidatos registrados con un arranque formal de proselitismo, pero sin actos públicos de campaña, recorridos y saluciones de candidatos, besos, ni saludos de mano, visitas a mercados o plazas, y tampoco el bombardeo de spots políticos, temporalmente.

Atento lo anterior puede definirse bajo qué condiciones se llega o se genera una reforma electoral; qué factores empujan o frenan el proceso de reforma; y qué tipo de hechos marcan pautas en el proceso, ya sea como puntos de no retorno ya como estancamientos del proceso.

Por tanto, la reforma electoral del dos mil siete no podrá consolidarse si no va acompañada de una nueva Ley de Medios. De igual manera, mientras subsistan los resquicios legales que permite la Ley de Amparo vigente, el

duopolio televisivo (Televisa-Azteca) seguirá dejando al IFE como una institución inoperante y sin facultades de sanción.

Conforme se ha desarrollado este trabajo es posible establecer que efectivamente los medios de comunicación son un catalizador y en la medida de la voluntad de los actores políticos, son elementos fundamentales para contribuir a la democratización de un régimen en transición como México o para estancar su desarrollo y consolidación.

Definitivamente las características que se requieren para establecer un modelo de comunicación social como representativo en materia electoral son aquellas que se refieren a la heteroregulación, la experiencia referida así lo muestra.

Finalmente, la reforma de dos mil siete es un modelo paradigmático para toda la Región latinoamericana, fundamentalmente por su inclusión a nivel constitucional.

Es claro que existen pendientes y que hay quien considera a esta reforma como un retroceso en el avance y consolidación de la democracia en México, tan solo baste citar la Ley de Medios que es otra asignatura pendiente, falta regularlos para establecer su aportación al desarrollo del sistema educativo, de salud, de protección civil y otros aspectos de interés general de la población. Está pendiente la legislación para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, previstos en el artículo 2° de la CPEUM y la radio comunitaria. Queda pendiente también que se regulen y estimulen adecuadamente los llamados medios públicos, que reciben un trato inequitativo y carecen de estímulos para desarrollar sus tareas; sin embargo, no hay dudas que de un análisis histórico y práctico de la vida política de nuestro país muestra que los esfuerzos por alcanzar una mejor relación entre los actores políticos y los medios de comunicación, respetando la pluralidad y el manejo de los recursos económicos destinados para la contienda electoral, han sido muchos y de los más aventurados, hoy se cuenta con una normatividad que al paso del tiempo podrá avanzar y perfeccionarse o quedar ahí para futuras generaciones, todo depende de la conciencia y voluntad de los propios actores políticos y en muy poca medida de la propia sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER Jorge, Dinero y partidos, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- ASTUDILLO, Cesar, "Antes, durante y después de la reforma electoral: voces de los medios", compilación, folios, México, año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007.
- ASTUDILLO, Cesar, "El futuro de la Constitución", en VALADES, Diego y Carbonell, Miguel (coord.), El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ARNALDO Alcubilla, Enrique, Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, Código Electoral, 5<sup>o</sup>. ed., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007.
- AUSTIN vs. Michigan Chamber of Commerce, 110 S. Ct. 1391. 494, U.S., 1990, p. 652. Citado por Gobbo.
- AAVV, Droit des medias, Debbasch, Charles, (dir.), Paris, Dalloz, 2002.
- DEBBASCH, Charles, Droit de l'audiovisuel, 4. ed., Paris, Dalloz, 1995.
- BARRON, Jerome A., "Access to the Press. A New First Amendment Right" en Barendt, Eric (ed.), Media Law, United States, New York University Press, 1993.
- BASTIDA Freijedo, Carbonell y López Narváez en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.). Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, La Mecánica del Cambio Político, México, Cal y Arena, 2000.
- BELTRAN DE FELIPE, Miguel y González García, Julio V., Las Sentencias Básicas del Tribunal Supremo de los estados Unidos de América, 2<sup>a</sup>. Ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Boletín Oficial del estado, 2006, p. 200-201, es en esta obra en la que se ubica la noción de "mercado de las ideas" derivado del voto disidente del Juez Oliver W. Olmes en el caso Abrams vs US 250 US 616 de 1919.
- BOLAÑOS, Federico, La educación en América Latina, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1995.

BORRELLO, Roberto, Par conditio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei. Turin, G. Giappichelli Editore, 2007.

BUSTAMANTE, Enrique, Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Barcelona, 2003, Gedisa.

CANCLINI, NÉSTOR, Consumidores y Ciudadanos: Conflictos Multiculturales de la cultura, TRI Continental, N° 18, Vol. 32. Cuba, 1997.

CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

CARBONELL, Miguel, Libertad de Expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la Sentencia JDC-393/2005 del TEPJF México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008 (en prensa).

CARDENAS, Jaime, "El proceso Electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias", Cuestiones Constitucionales, México, núm. 16, enero-junio de 2007.

CAREY, James W., "The press, public opinion and public discourse" en E. Munson y C. Warren (eds.), James Carey: a critical reader. Minneapolis, 1997, University of Minnesota Press.

CARRILLO, M. Lujambio, A. Navarro, C. y Zovatto, D. (Coordinadores). (2003). Dinero y Contienda político-electoral: Reto de la Democracia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

CARPISO, Jorge, "El poder: su naturaleza, su topología y los medios de comunicación masiva", en Carpizo, Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

CARPISO Jorge, "Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la Democracia, la Política y la Ética", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999.

CASTELLS, Manuel, La era de la información: el poder de la identidad, Madrid, 1997, Alianza.

CARTER, Stephen L., "Technology, Democracy and the Manipulation of Consent".

CESAR, Astudillo en "El nuevo sistema de comunicación política"

CIENFUEGOS Salgado. David. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, "Compromisos derivados de la calificación como servicio público de la televisión". Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y

sistemas jurídicos comparados, Jorge Fernández Ruiz. Javier Santiago Sánchez (coords.). México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p 81 y ss.

CORDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro, Constitución, Democracia y Elecciones: la Reforma que viene, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007

CORDOVA, Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Henríquez, J. Jesús (Coord.), Reforma Político Electoral en América Latina 1978-2007, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, 2008.

CÓRDOVA, Vianello L. y Salazar Ugarte, P. (compiladores). (2008). Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

DAHL, Robert (1992), La democracia y sus críticos. Barcelona, 199, Paidós., La democracia. Una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus.

DANIEL Zovatto, “Dinero y política en América Latina”, Foreign Affaire en español, núm. 4, México, octubre-diciembre de 2005, p. 8

DE ANDREA, Sánchez, Francisco José, Los Partidos Políticos. Su marco Teórico – jurídico y las finanzas de la política, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

DENGO, María Eugenia, Educación Costarricense, San José, Costa Rica. EUNED, 1995.

DIAMOND, Larry y Marc PLATTNER, “Introduction” en Larry Diamond y Marc Plattner, Economic Reform and Democracy. Baltimore, 1995 Johns Hopkins University Press.

DOWNS, Anthony, An economic theory of democracy. New York: Harper Row., “Teoría económica de la acción política en una democracia” en Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona, 2001, Ariel.

ERAÑA, Sánchez, Miguel (coord.), La calificación presidencial de 2006. El dictamen del TEPJF a debate, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2007.

Estudios Sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, México, TEPJF, 2009

FERNÁNDEZ RUIZ JORGE Y SANTIAGO SÁNCHEZ JAVIER, Coordinadores, Régimen Jurídico de la Radio, Televisión y Telecomunicaciones en General, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2007.

FERNÁNDEZ Segado, Francisco, Aproximación a la nueva normativa electoral, Madrid, Dykinson, 1986.

FISS, Owen M., La ironía de la Libertad de Expresión, trad. Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999.

FISS, Owen M., "State activism and state censorship", *The Yale Law Journal*, V. 100, num. 7, May, 1991.

GARCÍA Canclini, Nestor, Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. México, 1995, Grijalbo.

GIDDENS, Anthony, The consequences of modernity. California, 1990, Stanford University Press.

GIOVANNI Sartori, Homo Videns. La sociedad teledirigida, Madrid, taurus, 1998.

GONZÁLEZ-MANET, Enrique, Globalización, medios de comunicación y dominación cultural, TRI Continental. Cuba, No. 18, Vol. 32, 1997.

HELD, D. y A. McGrew, Transformaciones globales, política económica y cultura. Oxford, 2002, Oxford University Press.

HUBERT Rudolf, "El equilibrio entre el libertinaje y el intervencionismo del Estado en el mercado mediático", Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

HUGO SANCHEZ Gudiño, GARCIA HERNANDEZ Fernando y SILVESTRE DE LA O TAPIA Aldo, Comunicación y Democracia, Reflexiones sobre el nuevo escenario mediático y legal de los medios de comunicación en México, Reforma electoral, televisa y la Ley de Transparencia, México, Porrúa y Universidad nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, 2010.

IANNI, Octavio, Teoría sobre la globalización, México, Siglo XXI, 1996, Ministerio de Educación Pública, EDU 2005 San José, Costa Rica, Publica. MEP, 1995.

IFE Instituto Federal Electoral. (2009). Reglamentos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de la Partidos Políticos. Versión electrónica.

IFE. (2008). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales, Tomo II. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.

IFE. (2008) Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.

IFE. (2008) La nueva reforma Electoral de México. Síntesis. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.

IFE/TRIFE. (2008). "Documento descriptivo de la reforma electoral 2007-2008". Documento de trabajo. Ciudad de México: IFE/TRIFE.

IFE. Distintos comunicados públicos sobre montos de financiamiento.

IFE. Página web del IFE con sitios relevantes: ife.org.mx - boletín elección programa de acompañamiento ciudadano - (a la mano derecha) Información para expertos.

KARL LARENZ, Metodología de la ciencia del derecho. Ariel Derecho.

LATAPI, A. Reforma Electoral en México. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile 20 de junio del 2008. De próxima publicación.

LIJPHART, A. (ed.). Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990. Oxford: Oxford University Press.

LÓPEZ Pintor, R. Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile, junio del 2008. De próxima publicación.

MARK H. MOORE, Creating Public Value, Strategic management on government, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. London, England. 1995.

MCINTYRE vs. Ohio Elections Commission, 115 S. Ct., 1995, op. cit., p. 1511 y ss. Al respecto, Gobbo.

MONTERO MEJÍA, Álvaro, El mundo desigual, Ensayos frente al neoliberalismo. San José, EUNED, 1996.

Mcluhan, Marshall,  
Mor.item.mx/ProyHuma/autos.html.telse.com.pe/assen/globo2.htm

NAVARRO Fierro, C., Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad de la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina. Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, IFE/ OEA.

PNUD, "Informe estadístico del reporte la democracia en América Latina". Nueva York: PNUD. (2004b), "Ideas y aportes: la democracia en América Latina". Nueva York: PNUD.

PRZEWORSKI, Adam, Democracia y mercado, Cambridge, 1995, Cambridge University Press.

RODRIGUEZ Lozano, Luis Gerardo, "Notas sobre el servicio público y la radiodifusión" Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, T. I. David Cienfuegos Salgado, María Carmen Macías Vázquez. (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

RAMÍREZ CUEVAS, Jesus, "TV, radio, periódicos, espectáculos, telecomunicaciones: Los monstruos controlan todo" en [www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx) 2003.

RAMIREZ, Ramírez, Agustín, "Acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez", Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007, p. 159 y ss.

ROIG, Arturo Andrés, El pensamiento latinoamericano y su aventura, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, S. A., 1994.

SANTOLAYA Machetti, Pablo, Manual de procedimiento electoral, 4º ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999.

SALAZAR, Pedro, (coord.), El Derecho de acceso a la informaciones la Constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

SALAZAR PEDRO en "Par conditio". Folios, México. Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007.

SARTORI GIOVANNI, La Política, lógica y método en las ciencias sociales, ed., Fondo de cultura económica, primera reimpresión, México, 1987.

SARTORI, GIOVANNI, Homo videns la sociedad teledirigida. Madrid, 1998, Taurus.

SAXE, Eduardo y BRÜGGER B. Christian, El globalismo democrático neoliberal y la crisis latinoamericana, UNAM, Facultad de Filosofía. 1996.

Sentencia del caso Buckley vs. Valeo, 424, U.S. 1, 1976, en especial al voto de los jueces White y Marshall.

STALLINGS, Bárbara, Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas en América Latina y el Caribe. México, 2002, CEPAL-FCE.

TREJO DELARBRE, Raúl, Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones, México, 2002, Cal y Arena.

TREJO Delarbre, Raúl, Poderes Salvajes, Mediocracia sin contrapesos, México, Cal y Arena, 2004.

UGALDE, Luis Carlos, La Reforma Electoral: en torno a la denigración y calumnia, Folios, México, año II, num. 8, noviembre-diciembre de 2007.

VALASTRO, Alessandra, "Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva", Quaderni costituzionali, ano XVII, Núm. 1, Bolonia, Il Mulino, abril, 1997.

VILLANUEVA, Ernesto, Hacia un nuevo derecho de la información, México: Universidad Iberoamericana, Nuevas tendencias del derecho de la comunicación, visiones desde España y México. México, 2002, Universidad Iberoamericana.

VILLANUEVA, Ernesto, Derecho a la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados, México, 2007, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

ZOLO, Daniel, Democracia y complejidad: un enfoque realista. Buenos Aires, 1992, Ediciones Nueva Visión.

"Significado y alcances de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Núm. 53, septiembre-octubre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

## **Leyes**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada el 4 de mayo del 2009.

Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la federación el trece de noviembre de dos mil siete

Dictamen relativo al computo final de la elección de Presidente de los estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección de presidente electo, aprobado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de septiembre de 2006

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía: y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del 11 de septiembre de 2007.

## **Jurisprudencia**

Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Sentencia de 8 de julio de 2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **Páginas electrónicas**

<http://www.fcc.gov/mb/policy/political/candrule.htm>  
[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/upload/matrix\\_pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix_pdf).  
<http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NomElec>

<http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetzestexte/s/parteienerster-s-f.html>  
[http://www.agcom.it/norme\\_.htm#naz](http://www.agcom.it/norme_.htm#naz)

<http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>  
[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts.1990/ukpga\\_19900042\\_en\\_2#pt1-ch1-pb16-11\\_g8](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts.1990/ukpga_19900042_en_2#pt1-ch1-pb16-11_g8)  
[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021en-30#pt3-ch4-pb16-11g321](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021en-30#pt3-ch4-pb16-11g321) .

<http://www.juntaelectoralcentrales/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentralNomElec>.

[http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pfd](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pfd)

## **NOTAS PERIODÍSTICAS Y REVISTAS**

José Luna, “Defiende la SCJN a la sociedad y a la libertad de expresión”, *Vértigo*, número 375, México, 25 de mayo de 2008, p. 6-11.

José Luna, "Día Mundial de la Libertad de Prensa: Los Mexicanos buscan recuperar su libertad de expresión", *Vértigo*, número 424, México, 3 de mayo de 2009, p. 29-30.

Susana Hernández, "Revoca el Tribunal Electoral criterios del IFE sobre spots", *Milenio Diario*, México, 23 de abril de 2009, p.9.

Fabiola Martínez, "Respalda el Tribunal Electoral decisión del IFE de no sancionar a Radio UNAM", *La Jornada*, México, 2 de mayo de 2009, p. 19.