



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**UNA NUEVA LEGISLACIÓN PARA LA DEMOCRACIA
MEXICANA. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008 Y
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Tesis que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:
Eduardo Torres Alonso

Director:
Dr. Fernando Pérez Correa

Investigación realizada con el apoyo de la DGAPA-UNAM



Ciudad Universitaria, Distrito Federal

Junio de 2012



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.

No hay nada más difícil de llevar a cabo, ni nada más dudoso de éxito, ni más difícil de conducir, que iniciar un nuevo orden de cosas. Porque el reformador tiene enemigos en todos aquellos que sacan provecho del antiguo orden y sólo distantes defensores en aquellos que se benefician del nuevo orden. Este distanciamiento proviene en parte del miedo a los adversarios, los cuales tienen la ley de su lado, y en parte de la incredulidad de la humanidad, que nunca cree realmente en algo nuevo hasta que no lo experimenta de verdad.

NICOLÁS MAQUIAVELO,
El Príncipe, 1513.

ÍNDICE

Introducción	V
Capítulo I	
MEDIOS, COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA	1
I.1 Política y comunicación	1
<i>¿Qué es la comunicación política?</i>	1
<i>La política en el marco de los medios</i>	4
<i>Espacio público</i>	7
<i>Opinión pública</i>	9
I.2 La videopolítica	12
<i>El poder de la agenda y del video</i>	12
<i>El ambiente mexicano</i>	16
I.3 La concentración mediática y los <i>poderes salvajes</i>	18
<i>De monopolio estatal a monopolio privado</i>	18
<i>La democracia mexicana y sus monopolios mediáticos</i>	19
Capítulo II	
PODER, REFORMAS Y LEGISLACIÓN	23
II.1 El reformismo electoral	23
<i>La construcción de la institucionalidad</i>	23
<i>El inicio de la liberalización política</i>	25
<i>El sexenio reformista</i>	27
<i>La reforma definitiva</i>	36
Capítulo III	
ANTECEDENTES DE LA REFORMA 2007-2008: LA LEY “TELEvisa” Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2006	41
III.1 Reformas a modo: la ley “Televisa”	41
<i>Las acciones iniciales</i>	41
<i>La unánime aprobación</i>	43
<i>La insólita oposición</i>	46
<i>La acción de inconstitucionalidad</i>	47
<i>La sentencia de la Suprema Corte</i>	47

III.2 La elección presidencial de 2006	49
<i>Nuevos formatos publicitarios: la comedia en la política</i>	49
<i>Dinero y publicidad</i>	51
<i>Las campañas negativas</i>	52
<i>Entre errores, encuestas y publicidad</i>	54
<i>La elección y el dictamen final</i>	56
Capítulo IV	
LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL	61
IV.1 El diseño de la normatividad	61
<i>Ley para la Reforma del Estado</i>	62
<i>La discusión de una nueva ley electoral</i>	62
<i>La ley electoral aprobada</i>	63
<i>Una radiografía: lo permitido, lo prohibido y los vacíos</i>	67
<i>La impugnación de la reforma electoral</i>	73
IV.2 La libertad de expresión en materia electoral	78
<i>Libertad de expresión y elecciones</i>	78
<i>La reforma electoral y la libertad de expresión</i>	81
IV.3 Reformas a prueba: las elecciones de 2009	83
<i>El ágora digital sin árbitro</i>	86
<i>La campaña disfrazada</i>	88
Conclusiones	90
Fuentes consultadas	95

INTRODUCCIÓN

I

En el proceso de democratización, Dankwart Rustow ha distinguido cuatro etapas. La primera de ellas es la construcción del Estado nacional. Es éste el prerrequisito para tener una democracia. La segunda etapa es la preparatoria. Aquí tienen lugar las luchas políticas entre grupos muy claros, por ejemplo, en las revoluciones, se enfrentan quienes desean cambiar el *status quo* y quienes desean mantenerlo. La tercera etapa es llamada de decisión. Es el momento en el que se acepta la diversidad y se institucionaliza la democracia, como medio para la solución de conflictos. Finalmente, la cuarta etapa es de compromiso, en donde tienen lugar modificaciones al orden democrático dentro de las instituciones; es decir, se dan reformas político-electorales.¹

El proceso de transición a la democracia en México, tuvo como eje central la construcción de procedimientos e instituciones electorales que garantizaran el respeto al voto y el cumplimiento de la ley; es decir, que las reglas del juego democrático se cumplieran. En términos de Rustow, es la afirmación de la tercera y cuarta etapas. Esta transformación de la realidad política puede caracterizarse en los siguientes ejes conductores: *a)* un sistema de partidos incluyente que recreara la pluralidad política del país; *b)* la modificación del sistema representativo para permitir que esa pluralidad se viera reflejada en los poderes públicos, principalmente en el Legislativo; *c)* la creación de condiciones equitativas de la competencia para que los partidos políticos contaran con posibilidades reales de acceso al poder; *d)* la construcción de instituciones electorales imparciales y autónomas que tuvieran como tarea organizar las elecciones y calificar la validez de los mismos, y *e)* el establecimiento de procedimientos confiables que pudieran ser vigilados en todo tiempo por la ciudadanía y los partidos políticos.²

El papel que los medios de comunicación tienen es fundamental en el proceso de construcción de una nueva cultura política de talante democrático, debido al alcance que poseen y por la influencia en la sociedad que ejercen. Son agentes de socialización al transmitir valores y referentes colectivos que orientan aspiraciones y conforman identidades.³

¹ Rustow, Dankwart A., "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", cit. por Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, "El proceso de democratización en México 1968-2002", en Bernecker, Walther L., *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004, pp. 49-51.

² Córdova Vianello, Lorenzo, "La calificación de las elecciones presidenciales en 2006", en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007, p. 79.

³ Peschard, Jacqueline, "Los medios de comunicación en la construcción de la cultura política democrática en México", *América Latina Hoy*, núm. 25, 2000, p. 88.

II

Las reformas más recientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), promulgadas en 2007 y 2008, respectivamente, pueden ser explicadas por dos razones de carácter general: la primera de ellas es que políticos y especialistas reconocieron que los errores y las consecuencias no previstas en el Cofipe, entonces vigente, que databa de 1996, debieran ser corregidas. La segunda se vincula directamente con el proceso electoral de 2006 para elegir al Presidente de la República, en donde se evidenció que la publicidad electoral en medios de comunicación masivos trae consigo la simplificación del mensaje político y con ello, la trivialización de la *cosa pública*, y en el extremo, la demonización del adversario, lo que produce que los electores se dividan en la lógica schmittiana amigo/enemigo.⁴

La influencia de los medios de comunicación en la vida política de México ha crecido de forma explosiva en las últimas décadas, al grado que en la actualidad se ubican en el centro de la arena electoral, haciendo a un lado, incluso, a los propios partidos políticos. Antes, durante el periodo del partido hegemónico, el oficialismo informativo de los medios era conocido y aceptado, al punto que a la televisión se le consideraba el “cuarto sector” del Partido Revolucionario Institucional, junto con los sectores obrero, campesino y popular.⁵

El objetivo de este trabajo es analizar los fundamentos y antecedentes, consecuencias y pendientes, de la reforma electoral aprobada durante 2007 y 2008 por el poder Legislativo de la Unión, principalmente en lo que concierne al denominado nuevo modelo de comunicación política, que consiste en la trasmisión de mensajes políticos solamente por medio de los tiempos oficiales autorizados por el Instituto Federal Electoral, prohibiendo con ello, la compra por partidos políticos, candidatos o terceras personas, a las empresas de comunicación, de tiempo aire para difundir mensajes de índole electoral o política.

Con el propósito de abordar el objeto de estudio de esta investigación, se estructuró el trabajo en cuatro capítulos. Cada uno de ellos, trata temas específicos, que pueden ser comprendidos de forma particular, pero son piezas esenciales y lógicamente articuladas para comprender la temática que rodea a la reforma electoral de 2007-2008. De esta forma, el primer capítulo, se orienta a exponer lo relativo a la comunicación política: antecedentes, teorías y conceptos fundamentales; el poder los medios de comunicación sobre los políticos, y la transformación de aquéllos en *poderes salvajes*. La comunicación política es producto de un proceso histórico y de confrontación de legitimidades. Histórico, porque la comunicación de carácter político ha estado presente desde que se empezaron a organizar las primeras ciudades, y de confrontación de legitimidades, debido a que ahí se intercambian los discursos contradictorios de tres actores que tienen legitimidad para hablar de política, aunque les proviene de fuentes distintas: los políticos, los periodistas y la opinión pública. A los políticos, su legitimidad deviene de las elecciones; a los periodistas, de la información, y a la opinión

⁴ Salazar Ugarte, Pedro, “Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, op. cit., pp. 69-70.

⁵ Arredondo, Pablo, “Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos”, en Arredondo, Pablo, Fregoso Peralta, Gilberto y Trejo Delarbre, Raúl, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1990, p. 143.

pública, por los sondeos, y su carácter científico y técnico. Se analiza, de igual forma, el papel de los medios en la construcción del espacio público y de la opinión pública. Los medios apoyados en símbolos, códigos e imágenes crean el espacio público, mismo que el receptor percibe desde la óptica del emisor como si ésta fuera la realidad. Aquí, los medios de comunicación son los protagonistas en la construcción del sentido sobre los asuntos políticos. Por su parte, la opinión pública creada por los medios aborda los siguientes contenidos: la tematización, la categorización y la jerarquización. En relación al poder de los medios, conviene decir que éste existe debido a que son ellos quienes estructuran y difunden la agenda. Con esto, deciden qué parte de la realidad será convertida en noticia; enmarcan ese fragmento de la realidad con otros elementos de información e interpretación al otorgar contexto a los datos que se han decidido convertir en noticia, y realizan una jerarquía informativa que se ejerce a través de la acción de anteponer y anticipar información que concentrará la atención del público. El abuso de los medios por parte de los políticos, se ha hecho llamar “videopolítica”. No importa que el candidato se anuncie como un producto comercial y no diga sino una frase hecha para 20 segundos, lo importante es que aparezca en el “mercado” electoral. Esta subordinación ha ocasionado que las empresas de medios dobleguen al poder político y se conviertan en *poderes salvajes*; es decir, poderes privados de carácter extralegal, que no tienen límites ni controles públicos y se desarrollan con una dinámica propia, presionando y apoyando cuando así les conviene.

En el segundo capítulo se describen las reformas electorales llevadas a cabo en el México postrevolucionario. Se presentan sus antecedentes, efectos, actores participantes y las modificaciones legales resultantes. La regulación de la relación entre política y medios de comunicación se inició en México en 1973, cuando la Ley Electoral incluyó por primera vez la figura de prerrogativas para los partidos políticos en lo que se refiere a espacios de transmisión en radio y televisión, que sumaban, en promedio, 10 minutos quincenales, limitados a la jornada electoral y a programas colectivos. La reforma de 1977 ha sido considerada como el punto de partida del proceso de la liberalización política en México, porque modificó el espectro de partidos y la competencia electoral y, tuvo varios objetivos: dar nueva vida a la arena política para reconstruir las elecciones como la fuente de legitimidad del sistema político; fomentar la participación de los ciudadanos a través de canales legítimos y pacíficos, así como estimular la participación política de la izquierda. Además, esta nueva ley electoral estuvo acompañada por una ley de amnistía que liberaba a los presos políticos implicados en movimientos armados. Ésta reforma modificó 17 artículos constitucionales (6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), que fue aceptada por el poder Legislativo el 6 de diciembre de ese año, y la nueva ley electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de ese mes.

En el periodo del presidente Miguel de la Madrid ocurrió una nueva revisión a la ley que derivó en cambios a seis artículos constitucionales, aprobados en diciembre de 1986; la abrogación de la LFOPPE y la aprobación del Código Federal Electoral, ocurridos en febrero de 1987.

En el siguiente sexenio, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, se impulsaron tres reformas electorales: una al inicio de su sexenio, una más a la mitad y la última tuvo lugar tres meses antes de la elección presidencial de 1994. La primera como resultado de las críticas a la elección que lo había convertido en Presidente de la República. Con

esta reforma, se regresó al concepto de que la responsabilidad en la organización de las elecciones es una función compartida entre el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos. Con este espíritu, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por Consejeros Magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, por delegados del poder Legislativo y representantes de los partidos políticos. El presidente del IFE sería el secretario de Gobernación como representante del poder Ejecutivo. Se constituyó también el Tribunal Federal Electoral que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral al que se le facultó para emitir resoluciones de pleno derecho. Por su parte, el Cofipe fue aprobado el 14 de julio de 1990. Para 1991, la norma electoral sufrió algunas modificaciones publicadas el 3 de enero, en el *Diario Oficial de la Federación* que reformó y adicionó cuatro de sus artículos (13, 15, 127 y 366), con el fin de precisar algunas de sus disposiciones, en dos asuntos: el otorgamiento de las constancias de asignación por el principio de representación proporcional, y la pérdida de representación de un partido político ante el Consejo General del IFE. Un Decreto del 17 de julio de 1992, en el *Diario Oficial de la Federación*, adiciona a la ley electoral dos artículos transitorios. Con ello, se estableció que a partir de las elecciones federales de 1994 se contaría con una credencial para votar con fotografía, lo que generaba que la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Nacional de Electores actualizara el padrón electoral. Para 1993, las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobaron la que ha sido considerada por algunos, como la segunda gran reforma del sexenio salinista que avanzó significativamente sobre aspectos centrales del debate partidista con siete reformas a artículos constitucionales (41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100) y 170 modificaciones al Cofipe publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de ese año.

Para 1994, el surgimiento del movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, evidenció las fallas en el sistema. Ante esto, se convocó a un “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia”. El 19 de abril fue publicado el Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, que reformaba los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 de la Constitución General de la República, mediante el cual se determinó que la organización de las elecciones federales seguiría siendo una función estatal y el responsable sería un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrirían los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, y los principios que conducirán esta función serían: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia. Con la supresión de la figura de Consejero Magistrado, el Consejo General de la autoridad electoral estará integrado por Consejeros Ciudadanos, designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por representantes de los partidos políticos. Los Consejeros Ciudadanos serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. Finalmente, el 18 de mayo de 1994, se publicó el Decreto que reformaba el Cofipe. Esta reforma constituyó un paso hacia la autonomía de los organismos electorales.

El capítulo tercero aborda, los que se consideran, son los antecedentes inmediatos de la reforma electoral de 2007-2008: las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, y la elección presidencial de

2006. Son de particular interés las acciones que tiene el primer gobierno de la alternancia, encabezado por Vicente Fox, en materia de radiodifusión: la modificación del acuerdo presidencial de 1969, en el que originalmente, se le otorgaba al gobierno federal el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión de cada una de las emisiones de radio y televisión: 300 minutos en total, para quedar en 35 minutos en radio y 18 en televisión; y, la modificación al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973, para otorgar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial. De esta forma, los concesionarios se beneficiaron porque se dejó fuera del tiempo que se les autoriza, para transmitir publicidad, la programación que se transmite entre las 24:00 horas y las 5:59 de la mañana. Así, el artículo 46 del Reglamento les permitió transmitir una programación de oferta de productos, llamada *telemarketing*, que no está considerada dentro del tiempo de publicidad. Sin embargo, la acción que marcó la administración del presidente Fox, fue la ley “Televisa”, que consistió en la modificación de varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones. A pesar de su pronta aprobación, ocurrió una oposición fuerte que derivó en una acción de inconstitucionalidad por un grupo de legisladores de todos los partidos ante la Suprema Corte y fue ésta quien puso punto final al asunto. Por otro lado, la elección presidencial de 2006 ha sido la más competida de la historia, la intensidad de las campañas y el resultado electoral final dan fe de ello. La comunicación política tuvo un papel central: desde los nuevos formatos publicitarios, que incluyeron comicidad y aquellos que infundieron pánico entre los ciudadanos, hasta las relaciones entre las empresas de comunicación con los partidos y los candidatos. La participación de actores ajenos a las elecciones, como organismos empresariales, asociaciones civiles y sindicatos, y la intervención desmedida e irresponsable de poderes públicos, principalmente el Ejecutivo, aunada a la deficiencia en la comunicación de los resultados electorales por el Instituto Federal Electoral y la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permitieron que una nube de duda se asentara en los resultados finales.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se describe la reforma electoral de 2007-2008, desde el diseño de la normatividad hasta su primera prueba: las elecciones intermedias de 2009. Se analiza el proceso de reforma del Estado, por medio de una ley expedida para tal efecto, las discusiones y polémicas que legisladores e integrantes de las empresas de comunicación sostuvieron y, el cuerpo de la reforma: lo que se permite, lo que quedó prohibido y los vacíos que deben atenderse, hasta la impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las modificaciones constitucionales y a la legislación secundaria que realizaron un grupo de académicos y escritores junto con organismos empresariales, con el argumento de que la norma aprobada atacaba la libertad de expresión. Por el interés que esta discusión generó en la sociedad, se dedica un acápite para revisar la naturaleza y el vínculo existente entre las libertades, principalmente de expresión, con los procesos comiciales. Inmediatamente después, se procede a realizar un análisis de la reforma electoral aprobada y la libertad de expresión para examinar los argumentos de quienes la impugnaron. La primera evidencia empírica en donde se pueden encontrar los resultados de la reforma de 2007-2008, son las elecciones efectuadas para renovar la Cámara de Diputados, algunos gobiernos y congresos locales, por lo que, una parte de esta investigación analiza los éxitos del diseño legal y sus insuficiencias en ese proceso electoral. De igual forma, se hace hincapié en la actuación de los partidos políticos para tratar de no acatar la nueva

legislación, por medio de publicidad disfrazada y en medios no regulados, como lo es la *Internet*.

III

Al momento de finalizar esta investigación, la situación con respecto a la legislación electoral ha cambiado. La delimitación temporal establecida para este trabajo no permite analizar lo que ha ocurrido con la reforma, hoy ley vigente, después de las elecciones de 2009, primer ejercicio comicial en donde se evaluó la reforma: ataques por actores de la vida empresarial e intentos de “contrarreforma”, hasta la no aplicación de la norma por parte de las autoridades administrativas y judiciales. Todo eso, requiere otra investigación.

IV

Antes de finalizar deseo rendir homenaje a la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por acogerme en mis años de estudiante y agradecer a quienes colaboraron para que esta tesis viera la luz. Expreso puntualmente mi gratitud y reconocimiento al doctor Fernando Pérez Correa, por su interés en la dirección de este trabajo, desde su diseño hasta su conclusión. Su confianza reiterada me permitió llevar a feliz término esta investigación. Asimismo, es preciso reconocer que esta investigación fue realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM <<IN306312>> <<Presidencialismo y reforma del Estado: cambios y persistencias en el sistema político mexicano>>, del cual es responsable el doctor Pérez Correa. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida.

Valoro las conversaciones que sostuve con mis amigas y amigos, sin ellas, mis estudios de licenciatura y la integración de este documento no hubieran sido los mismos. De manera especial reconozco al maestro Octavio Alonso Gamboa, quien me otorgó un invaluable apoyo durante mis estudios y el desarrollo de la tesis. Mi agradecimiento final y fundamental es para mi familia, particularmente, para mis padres y hermana y, para mis primos y primas, de forma especial para Luis Enrique y Alejandro, por estar siempre cerca.

Todos, de formas muy distintas, me han proporcionado el apoyo sin el cual mis esfuerzos en esta tarea habrían sido mucho más difíciles.

EDUARDO TORRES ALONSO
Ciudad de México, 2012

CAPÍTULO I

Medios, comunicación y democracia

I.1 Política y comunicación

Algunos señalan que las retóricas griegas y latinas fueron las manifestaciones más destacadas de la comunicación de carácter político, lo que lleva a concluir que la comunicación política es tan vieja como la política, que nace con los primeros intercambios que los hombres tienen entre sí, en lo que se refiere a la organización de la ciudad, pero no es sino hasta épocas recientes cuando aparecen los dos términos en forma: comunicación política.¹ Antes, varios vocablos habían designado al intercambio de mensajes y discursos de carácter político; no obstante, la mayoría de las veces recibieron una connotación desfavorable, e incluso, crítica, todo debido al uso que el comunismo y nazismo le dieron a la comunicación política y a la desconfianza de la sociedad con los asuntos de índole política.

¿Qué es la comunicación política?

La comunicación política es, de acuerdo a Dominique Wolton “*el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos*”² y que “[...] permite la discusión en reconocimiento común del poder de la razón y de la riqueza del intercambio de ideas y de opiniones

¹ Wolton, Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique, *et al.*, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 28.

² *Ibidem*, p. 31 (Cursivas del original). Véase también: Wolton, Dominique, *Salvemos la comunicación*, Barcelona, Gedisa, 2006. Para Wolton, esta definición, que subraya la idea de interacción de discursos contradictorios, tiene cinco ventajas: 1. Amplía la perspectiva clásica al estudiar las relaciones entre los tres actores y sus discursos; 2. Señala la originalidad de la comunicación política, ya que maneja las tres dimensiones contradictorias y complementarias de la democracia de masas: la política, la información y la comunicación; 3. Recuerda que no todos los discursos políticos están en la comunicación política, sólo los que son objeto de conflictos y polémicas, lo que quiere decir que el contenido de la comunicación política varía con el tiempo; 4. Muestra que la política y la comunicación se encuentran intrínsecamente ligadas, a la vez que conservan diferencias radicales (la comunicación no ha digerido a la política), y 5. Muestra que el público no está ausente de esta interacción, ya que se manifiesta a través de la opinión pública y los sondeos.

ilustradas.”³ Para otros autores, la comunicación política está caracterizada por ser una clase de comunicación social, en la medida que es intervenida por procesos económicos, comunicativos y cognitivos: 1. El valor social de los servicios que distribuye la comunicación masiva radica en facilitar el contacto comunicativo entre las instituciones políticas y el ciudadano, y viceversa; 2. La codificación y la decodificación informativa de los mensajes compromete como actores de la comunicación a aquellos que desempeñan roles predefinidos por el comportamiento de la instituciones, y 3. La referencia de los relatos remite al acontecer en las relaciones de poder derivadas de las instituciones y su comportamiento.⁴

En un inicio, la comunicación política designó al estudio de la comunicación del gobierno para con el electorado (actualmente “comunicación gubernamental”); luego, al intercambio de discursos entre los grupos en el poder y de la oposición; en especial, durante las campañas electorales. Después el *campus* se amplió al papel de los medios en la formación de la opinión pública y a la influencia de los sondeos y encuestas en la vida política, principalmente para estudiar las diferencias entre las preocupaciones de la opinión pública y la conducta de los políticos. En la actualidad, la comunicación política abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política e integra a los medios, los sondeos, la investigación política de mercados y la publicidad. El surgimiento de la comunicación política como fenómeno importante es el resultado del doble proceso de democratización y de comunicación iniciado en el siglo XVIII, que aseguró la transcripción del ideal político democrático en un espacio público ampliado en el que los distintos miembros tienen una categoría legítima.⁵ En el texto clásico *Comunicación y poder*, Lord Windelsman señaló: “La comunicación política consiste en el pasaje voluntario de un mensaje político desde un emisor a un receptor, con la intención de arrastrar a quien lo recibe hacia una dirección determinada, de tal manera que no pueda encaminarse a otra.”⁶

La comunicación política no es un espacio cerrado, sino abierto a la sociedad, en el sentido de que cada uno de los actores habla de manera permanente en dos niveles. Por una parte, tanto para los demás compañeros de la comunicación política como para sus pares y, por otra, para la opinión pública.⁷ De esta forma, hay que distinguir dos áreas de estudio: la comunicación política gubernamental y la comunicación política electoral. La primera tiene como antecedente la creación durante la administración presidencial de Woodrow Wilson en Estados Unidos de la oficina o comité para la información pública, con el objetivo de integrar el conjunto de recursos humanos y técnicos para realizar tareas informativas y periodísticas, con la capacidad de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de las políticas públicas. Respecto a la comunicación política electoral, esta se desarrolla en periodos de campañas electorales. Este tipo de comunicación utiliza como

³ Mattelart, Armand y Mattelart, Michèle, *Historia de las teorías de la comunicación*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 57.

⁴ Cfr. Piñuel, José Luis y Gaytán, Juan Antonio, *Metodología General. Conocimiento científico e investigación en la comunicación social*, Madrid, Síntesis, 1995.

⁵ Wolton, Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, *op. cit.*, p. 30.

⁶ Bisbal, Marcelino, “Otros lugares para pensar la política –o consecuencias en la política de la mediación comunicativa–”, *Metapolítica*, vol. 9, núm. 40, 2005, p. 49.

⁷ Wolton, Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, *op. cit.*, p. 37.

herramientas principales a los medios de comunicación masiva para persuadir y posicionar al candidato durante el tiempo de campaña, teniendo como objetivo único que obtenga la victoria en los comicios.

Dominique Wolton indica que la comunicación política como realidad empírica y concepto fundamental de análisis para las democracias, posee cinco características desde el punto de vista de la teoría política, a saber: 1. Es prueba de que no existe un antagonismo estructural entre los grupos sociales, dado que la comunicación política implica el intercambio y, en consecuencia, el reconocimiento del otro; es decir, del adversario; 2. Se encuentra la importancia de los actores detrás de los discursos; 3. Hace evidente la autonomía de las tres lógicas de la política, la información y la comunicación; 4. Muestra que la comunicación política es dinámica, y 5. Indica que si bien la comunicación desempeña un papel fundamental en nuestras democracias, la política domina en todo momento.⁸

La comunicación política puede tener tres perspectivas, de acuerdo a Steven Lukes: 1. La unidimensional, donde lo más importante es que un individuo puede influir sobre otro como un acto consciente; 2. La bidimensional, donde alguien puede influir sobre el otro y ese otro puede estar o no consciente de ello, y 3. La tridimensional, donde se menciona que el poder no es un asunto exclusivo de individuos, sino que puede darse un conflicto entre éstos, así como entre grupos, instituciones y demás canales que refieren a la estructura del sistema.⁹

En la segunda mitad de la década de los sesenta, salió a la luz el libro *Comunicación y Política* de Richard Fagen, que presenta uno de los primeros acercamientos a la teorización en unidad de ambos conceptos. El funcionamiento y la naturaleza de los canales de comunicación de índole política y su adecuación a los distintos sistemas políticos están ligados, donde se ubican cuatro aspectos: *a)* el económico, que se relaciona con la capacidad monetaria para solventar gastos; *b)* el sociocultural, hace énfasis en que el grado de desarrollo social es importante para el reconocimiento de las diferencias en cuanto a la estructuración de los mensajes, para esto, se deben tomar en cuenta niveles de alfabetización y escolaridad y el tipo de cultura política; *c)* el político, incide en la forma de gobierno que tenga el Estado; y *d)* el histórico, que desarrolla la idea de que los canales se ven afectados por las tradicionales históricas de la sociedad: no es el mismo desarrollo, por ejemplo, de países que fueron colonias, de aquellos que fueron colonizadores.¹⁰

Angelo Panebianco considera que la comunicación política constituye un tipo particular de mensajes y de informaciones que circulan al interior del sistema político, mismos que son indispensables para su funcionamiento, debido a que condicionan toda su actividad, desde la formación de demandas hasta los procesos de conversión y las respuestas del mismo sistema. El teórico italiano identifica dos vertientes: primero, considera a la comunicación política como uno de los muchos instrumentos analíticos útiles para la

⁸ *Ibidem*, pp. 40-42.

⁹ Lukes, Steven, *El poder. Un enfoque radical*, España, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 4-27.

¹⁰ *Cfr.* Fagen, Richard, *Política y comunicación*, Buenos Aires, Paidós, 1969.

comprensión del proceso político, y segundo, como la unidad de análisis fundamental para el estudio de la política.¹¹

Bajo la óptica de Nicos Poulantzas, la comunicación política se reduce a la transmisión de mensajes con contenido político usando a los medios de comunicación, con el objetivo de legitimar el proyecto de la clase en el poder, ya que el Estado difunde su ideología a través de sus aparatos: religioso, escolar, de información y cultural.¹²

La política en el marco de los medios

Manuel Castells argumenta que sin la presencia activa en los medios, las propuestas o candidatos no poseen posibilidad alguna de reunir un apoyo amplio. La política de los medios no es toda la política, pero toda la política debe pasar a través de ellos para lograr influir en las decisiones de los electores. De esta forma, la política queda encuadrada en su contenido, organización, proceso y liderazgo por la lógica inherente del sistema de medios, sobre todo por los nuevos medios electrónicos.¹³

Esta forma de hacer política es la llamada *New Politic* que apareció en Estados Unidos de América entre 1960 y 1970 y está basada en dos factores: el uso de tecnologías modernas, especialmente la televisión y la ejecución de técnicas de mercadotecnia.

Para Giovanni Sartori, esta *New Politic* es la videopolítica que, considera, inaceptable, ya que si un candidato se vende como un producto cualquiera, luego entonces, la publicidad ha sustituido a la política. Y la televisión como principal elemento de la videopolítica condiciona el proceso comicial, desde la selección de los candidatos hasta las estrategias para la campaña electoral y, una vez que se ha constituido el gobierno, la televisión ejerce influencia condicionándolo fuertemente, ya que hay una deuda que pagar.¹⁴ La operatividad de los medios, particularmente la televisión, han ocasionado que se diluya lo político; es decir, ha ocurrido la conversión de la política en *espectáculo*.¹⁵ En la pantalla televisiva, la vida de la sociedad se reduce a la escenificación dramatizada de un reducido conjunto de imágenes y símbolos de poder que son elocuentes.¹⁶ Son los medios quienes construyen un lenguaje social específico, que puede hacer percepciones sobre la sociedad y las relaciones con los otros. La preponderancia de la comunicación por medio de imágenes ha generado el empobrecimiento del discurso político. La televisión es un buen vehículo para difundir cuerpos generales de ideas, pero no son adecuadas para explicar detalles de una propuesta política. Quienes critican la presentación mediática de la política, como un espectáculo de

¹¹ Panebianco, Angelo, "Comunicación política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política (a-j)*, México, Siglo XXI Editores, 2000, pp. 263-264.

¹² Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI Editores, 2005, pp. 27-28.

¹³ Cfr. Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. II, México, Siglo XXI Editores, 2004.

¹⁴ Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de lectura, 2010, p. 73.

¹⁵ Sánchez Gudiño, Hugo (prólogo de Javier Esteinou Madrid), *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006*, México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 17.

¹⁶ Martínez Pandiani, Gustavo, *Marketing político, campañas, medios y estrategias electorales*, Buenos Aires, Ugerman, 2004, pp. 55-56.

imágenes, encuestas y publicidad, han señalado que no existe el debate de las ideas o de los asuntos de interés para la colectividad, y ha transformado a los ciudadanos y electores, en consumidores pasivos de política dosificada por los medios.

El presidente Dwight Eisenhower, fue el primero en recurrir agencias de publicidad, que empleaban la mercadotecnia política, entendida como “[...] el conjunto de técnicas que permiten captar las necesidades de un mercado electoral, estableciendo con base en estas necesidades un programa ideológico que las solucione, ofreciéndole un candidato que personalice dicho programa y al que se apoya e impulsa a través de la publicidad política”,¹⁷ para que le apoyaran para configurar su campaña política. Él difundió mensajes televisados que fueron llamados *Eisenhower Answers America*. Esto bien puede ser considerada como la primera generación de espacios publicitarios electorales.¹⁸ La segunda generación aparece en 1960 cuando Richard Nixon y John F. Kennedy aparecen en primer plano para evocar la protección social a los derechos cívicos.

Cuatro años más tarde, surge la publicidad negativa con *Daisy Girl Sport* de Lyndon Baines Johnson, dirigido contra la amenaza nuclear. Con la aparición del color en las transmisiones televisivas se extienden las posibilidades de expresión visual. Durante la primera mitad de la década de los setenta, se utilizan formatos más largos, de hasta cinco minutos, en donde las ideas resultan mejor manifestadas al emplear la técnica del llamado cine verdad. Con esto, la publicidad electoral se diversifica con la aparición de los *feel good spots*, el testimonio del hombre de la calle y el episodio de la vida real. Ejemplo de esto, es la campaña de Ronald Reagan de 1980, que se distingue por la exhibición de las personalidades que lo apoyan y por la producción de documentos sobre sus obras, en su calidad de gobernador de California. Durante este periodo aparecen los *media managers* y las agencias de cabildeo, los primeros atienden la imagen del candidato y los segundos se encargan de negociar con diversos actores para fijar la imagen del candidato entre la población.¹⁹

La publicidad política eficaz tiene un decálogo de principios generales redactados por Luis Bassat: 1. Vende el producto hoy y construye la marca para mañana; 2. Capta la atención del elector irremediamente; 3. Contiene una fuerte idea de venta y promete un beneficio interesante y alcanzable para el elector; 4. La idea debe ser simple y clara; 5. Destaca de la competencia, del resto de la publicidad política y del entorno; 6. Sé memorable; 7. Sé relevante para los posibles electores; 8. La marca está integrada en la idea central; 9. No es un anuncio aislado, sino una campaña, capaz de perdurar y crear un activo publicitario, y 10. El mensaje se adecua a las características de los medios, aprovechando todas sus ventajas y aceptando sus limitaciones.²⁰

¹⁷ Barranco, Francisco Javier, *Técnicas de marketing político*, cit. por Zamitiz Gamboa, Héctor, “El proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México”, *Estudios Políticos*, núm. 6, 1995, p. 141.

¹⁸ Durandin, Guy, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona, Paidós, 1980, p. 59.

¹⁹ Gerstlé, Jacques, “La propaganda política. Algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana”, en Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique, *et al.*, *El nuevo espacio público*, *op. cit.*, p. 226.

²⁰ Cfr. Bassat, Luis, *El libro rojo de la publicidad*, Barcelona, De Bolsillo, 2001.

En todos los sistemas electorales, los medios de comunicación han hecho a un lado las propuestas sustantivas de candidatos y partidos políticos y han privilegiado la publicidad de las “vulnerabilidades” de los adversarios; es decir, la exhibición de sus defectos.²¹

En México, el fenómeno de la mercadotecnia política, es relativamente nuevo. A raíz del debate sostenido entre los candidatos presidenciales en 1994, Ernesto Zedillo, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas, se empezaron a poner en práctica técnicas precarias sobre el tema. La realización de este debate significó que se reconociera a la opinión pública como un factor de importancia en el proceso electoral. Además, este ejercicio se convertiría en una condición de credibilidad para la elección.²² Pocos años después, ocurrió el *boom* del *marketing* político, fundado en cuatro principios: 1. Identificación del candidato; 2. Posicionamiento del mensaje; 3. Crítica al oponente, y 4. Vuelta a la calma mediante *slogans* de confianza y euforia.²³

Los políticos y los candidatos a puestos de elección popular, en especial, acuden a agencias de publicidad política convencidos de que un minuto en los medios electrónicos genera más votos que recorridos por las poblaciones y mítines en las plazas, con lo que van perdiendo la conexión directa con la ciudadanía. Esto ha generado la supeditación de la política a la lógica de los medios, lo que ha colocado que sean ellos quienes estructuren la agenda del debate público.

Uno de los casos que ejemplifican el uso de las herramientas de mercadotecnia política es la candidatura de Vicente Fox. El equipo que impulsó la campaña foxista fue integrado por: Carlos Carrera, cineasta y productor principal de los comerciales de televisión; Martha Sahagún, publirrelacionista; J. Antonio Sosa Plata, consultor político; Francisco Ortiz, encargado del cabildeo, y Francisco Ortiz Pardo, reportero de la revista *Proceso*, quienes junto a José Luis González, Santiago Pando y Lino Korrodi, y con la asesoría de Dick Morris, Rob Allyn y Alan Stoga, fueron los pilares estratégicos del proyecto *Millenium*, que se materializó en las 5 *V*: Día *V*; *V* de la Victoria; *V* de Vicente; *V* de Vamos, y *V* de Venceremos.²⁴

En su libro *Comprender a la gente. ¿Por qué ganó Fox?* Francisco Ortiz, enuncia algunos de los aspectos que hicieron posible el éxito del candidato de la Alianza por el Cambio: 1. La realización de 65 comerciales de televisión diferentes, que fueron diseñados para que aparecieran en telenovelas y programas de comedia; 2. Se potenciaron, y no inventaron, las virtudes de Vicente Fox, y 3. Se realizaron mensajes publicitarios dirigidos especialmente a las audiencias que se querían, con mensajes especialmente dirigidos a esas personas.²⁵

La videopolítica viene a confundir a la opinión pública, entendida como las ideas que se pueden expresar en la esfera del espacio público sin temor al aislamiento o a la coacción y que “[...] implica la *res publica*, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza

²¹ Pérez Correa, Fernando, “Más de lo otro”, *Vuelta*, núm. 248, 1997, p. 36.

²² Zamitiz Gamboa, Héctor, “El proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México”, *op. cit.*, p. 137.

²³ Sánchez Gudiño, Hugo (prólogo de Javier Esteinou Madrid), *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006*, *op. cit.*, p. 30.

²⁴ *Ibidem*, pp. 32-34.

²⁵ Ortiz, Francisco, *Comprender a la gente. ¿Por qué ganó Fox?*, México, Aguilar, 2002, p. 160.

pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos.”²⁶ De esta manera, las impresiones, ideas y percepciones particulares que posee cada individuo, al contrastarse, identificarse o sumarse a la de otros, derivan en la formación de una opinión pública.²⁷

Espacio público

Los medios apoyados en símbolos, códigos e imágenes crean el espacio público, mismo que el receptor percibe desde la óptica del emisor como si ésta fuera la realidad. Aquí, los medios de comunicación son los protagonistas en la construcción del sentido sobre los asuntos políticos. El ciudadano percibirá lo que los medios decidan transmitir, ya sea un acercamiento con los gobernantes o un desencuentro con ellos. De esta forma, los medios son, en palabras de Caletti, “los arquitectos del espacio público”.²⁸ Candidatos, medios de comunicación, sondeos y encuestas, opinión pública, publicidad y propaganda política, integran las filas de actores identificables del nuevo espacio público moderno de las democracias.²⁹

La comunicación política es un proceso fundamental para el espacio público ya que permite la confrontación de los discursos políticos característicos de la política: la ideología y la acción de los políticos, la información para los periodistas, la comunicación para la opinión pública y los sondeos. Cada uno de estos discursos guarda una parte de legitimidad política democrática y pretende interpretar la realidad política excluyendo al otro, lo que lleva a un estado tensión permanente entre los tres. El antagonismo que existe entre estos discursos se deriva de la diferente relación con la legitimidad: para los políticos, la legitimidad resulta de la elección; la legitimidad para los periodistas, está vinculada con la información, que posee una categoría frágil puesto que se trata de un valor deformable, que permite que se relacionen los acontecimientos y se ejerza cierto derecho de crítica, y para los sondeos, “representantes” de la opinión pública, la legitimidad es de carácter científico y técnico, su objetivo es reflejar lo mejor posible una realidad que no tiene existencia objetiva sino a través de la elaboración que de ella hacen. Esto ha llevado a que la comunicación sea un problema fundamental debido a que es consecuencia de la apertura democrática a muchos actores y a su ejercicio de las libertades, particularmente de la expresión. De esta forma, se hace imposible gobernar sin “retrovisor”, esto es, ignorando lo que desea la opinión pública, y los sondeos son los retrovisores de la opinión pública, pero como anotamos líneas adelante, los sondeos también presentan deficiencias. La comunicación viene a ser indispensable para el funcionamiento de la democracia masiva en el sentido

²⁶ Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, op. cit., p. 75.

²⁷ Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 168.

²⁸ Caletti, Sergio, “¿Quién dijo República? Notas para un análisis de la escena pública contemporánea”, cit. por Andrade del Cid, Patricia, “La democracia en el espacio público mediático”, *Global Media Journal*, vol. 6, núm. 12, 2009, p. 92.

²⁹ Sánchez Gudiño, Hugo (prólogo de Javier Esteinou Madrid), *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006*, op. cit., p. 27.

“descendente” (del poder político al electorado por medio de los medios), y en el sentido “ascendente” (de la opinión pública a los políticos, mediante los sondeos).³⁰

De acuerdo a James Carey, los medios de comunicación cumplen con dos papeles: por un lado son constructores/voceros de los discursos de las instituciones políticas. Así, los electores tienen la posibilidad de configurar un escenario de posiciones. Y, por la otra, son constructores/voceros de la opinión pública con la cual los políticos integran sus agendas y toman sus decisiones.³¹ Esta doble función está determinada por la participación de los medios de comunicación en el mercado, y, el resultado es que la competencia económica determina la oferta de información.

La lógica del espectáculo se ha establecido como una “ley de hierro” cuyos efectos en la sociedad son más importantes de lo que aparentan. Sus elementos son: *a)* exhumación de la intimidad frente a la construcción de lo supraindividual; *b)* virtualidad frente a realidad, y *c)* espectadores frente a actores sociales. Sobre el primer elemento, podemos decir que el espacio público requiere la concurrencia de aquellas dimensiones privadas que terminarán por transformarse en asuntos comunes. Existe una obsesión por la visibilidad que ocasiona la búsqueda desenfrenada de dimensiones ocultas de unos pocos para que sean vistas por las mayorías. Es el reino de la notoriedad. En relación al segundo punto, el espacio público puede desentenderse tanto de los problemas e intereses reales de los individuos cuanto de ir más allá del relato para incidir en las decisiones políticas. Finalmente, en torno al último aspecto, podemos ver una transformación de la ciudadanía con un doble efecto. Por un lado, se genera la convicción de que participar de los asuntos comunes es irrelevante, y por otro, se delega la capacidad de participación e intervención en un grupo que por su especial competencia en la generación de imágenes públicas se encuentra en mejores condiciones de actuar sobre cuanto acontece.³²

Más que la plaza o el parlamento, el foro de televisión, la cabina de radio, el cuarto de edición y ahora, el escritorio de un programador de páginas *web*, son el gran escenario donde se debaten los asuntos comunes y donde se lucha por el poder. El tiempo en los medios es el arma para obtenerlo. Se ha convertido en un recurso estratégico, pero con todo, los medios de comunicación no pueden ser responsabilizados de sus acciones, a diferencia de lo que sucede con los partidos políticos y los gobernantes, a lo que se le ha nombrado *power without responsibility*.

Los medios de comunicación hacen posible la desarticulación de la implicación antropológica del diálogo: reunirse en público no es una necesidad para el intercambio de ideas y la conformación de opiniones. La simetría entre los actos de emisión y recepción se ha fracturado: la emisión de los medios de comunicación se produce sin la presencia del destinatario y en ausencia de cualquier forma de interacción. Esta “mediatización” aumenta la posibilidad de conectarse, pero disminuye la posibilidad de la mediación social, lo que puede ocasionar un consenso de corte, precisamente, mediático, ya que está lejos de la posibilidad de realización de actos de asociación a donde los ciudadanos acudan. La

³⁰ Wolton, Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, *op. cit.*, pp. 35-37.

³¹ *Cfr.* Carey, James W., “The Press, Public Opinion and Public Discourse”, en Munson, Eve y Warren, Catherine (eds.), *James Carey: A Critical Reader*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

³² Ortega, Félix, *La política mediatizada*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 36-39.

“mediatización” ha transformado al sujeto propio de la esfera pública: de ciudadanos a “masa”, lo que cobra notoriedad con los bajos índices de participación política y cívica de las personas, a pesar de la cobertura que tienen los canales de televisión y las estaciones de radio de los territorios geográficos. La posibilidad que los medios de comunicación tienen de llegar a la “masa” ha hecho de la acción pública de “juntarse”, una acción superflua, lo que tiene una consecuencia inmediata: la disposición hacia la obligación política; es decir, la forma de las relaciones entre gobernantes y gobernados.³³

Opinión pública

El término opinión pública tiene sus orígenes en los decenios que preceden a la Revolución francesa de 1789. El grupo de individuos a los que hace referencia este término es aquel integrado por un público de ciudadanos; esto es, aquellos que tienen una opinión sobre la gestión de los asuntos públicos. Ahora bien, una opinión se denomina “pública”, cuando se presentan dos características: la difusión entre públicos y la referencia a la cosa pública.³⁴

La formación de la opinión pública es un fenómeno social que se produce al amparo de la comunicación política, mientras que los medios de comunicación son cualquier objeto que conduce la información, en este caso opinión, de un sujeto a otro.³⁵ Para conducir la información, los medios, primero seleccionan y lo hacen en función de tres criterios: *a)* el tiempo; *b)* el espacio, y *c)* el accidente. El tiempo, o la manera de gestionar el tiempo, es el de la urgencia, ya que un suceso que ocurre debe ser rápidamente noticia. El espacio, se sitúa en el antagonismo entre dos imaginarios: el del terruño y el del planeta; y el accidente, entendido como símbolo de los dramas humanos, y entre ellos, de los que se caracterizan por “lo insólito”, lo “enorme”, lo “repetitivo”, el “azar”, lo “trágico”, y el “horror”.³⁶ Estos criterios llevan a producir *subinformación*, que Sartori define como: “[...] información totalmente insuficiente que empobrece demasiado la noticia que da, o bien el hecho de no informar [...]”.³⁷ En otras palabras, la *subinformación* es la reducción en exceso. No obstante, la *subinformación* es solamente una de las tres formas en las que puede presentarse información inadecuada, las otras dos son: la *omisión* y la *desinformación*. La primera se aplica a hechos que si bien sucedieron, no aparecen en la pantalla, y la *desinformación* es definida como la información equivocada que contiene distorsiones y la que además, presente malas interpretaciones.³⁸

³³ Rizzi, Lino, “Comunicación mediática y consenso democrático. Una investigación sobre las transformaciones de la obligación política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 187, 2003, pp. 100-101 y 111-113.

³⁴ Sartori, Giovanni, “Opinión pública”, en Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 174.

³⁵ Aparicio A., Héctor, “Medios de comunicación y opinión pública en la sociedad democrática”, *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 2, 2004, p. 324.

³⁶ Charaudeau, Patrick, “Nos manipulan los medios”, *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 10, 2005, p. 324.

³⁷ Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, *op. cit.*, p. 88.

³⁸ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2005, pp. 48-51.

Al igual que el espacio público, siguiendo a John Durham Peters, la opinión pública tiene un significativo componente simbólicamente construido. La opinión pública es generada por un tipo de público imaginado que se forma a través de símbolos; esto es, que una representación simbólica del todo social se presenta ante los ciudadanos a través de los medios de comunicación masiva, la cual los puede estimular para actuar como una entidad social.³⁹

Si bien la formación de la opinión pública se encuentra presente en toda sociedad, su fuente varía sustantivamente, dependiendo de la ausencia o presencia de un sistema democrático. En las democracias, los medios masivos y los comunicadores tienen un papel importante en la formación de la opinión pública, y en el ámbito de la comunicación política, la participación de ésta se vincula con el concepto de “publicidad burguesa”, entendido como la esfera en donde las personas privadas se reúnen en calidad de público.⁴⁰ De esta manera, el público de ciudadanos activos no es una abstracción: “[...] [es] una formación social específica: un grupo de personas, normalmente desconocidos, que se [juntan] en lugares públicos para hablar, leer las noticias juntos, discutir el significado de los acontecimientos y unir los impulsos políticos con las acciones políticas [...]”.⁴¹ De acuerdo a María Cristina Mata, esa esfera se ha desplazado a un espacio ubicado entre la “plaza” y la “platea”. La “plaza”, entendida como el lugar público en donde ocurren intercambios directos, “[...] como centro del reconocimiento de la política de mediación y confrontación de intereses; como la localización del actuar colectivo articulado en representaciones sociales y partidarias [...]”, y la “platea” “[...] como espacio bivalente, público y privado al mismo tiempo. Público en tanto oferta genérica que permite acceder a un espacio común de representación. Privado, particular, en tanto –asiento– de la contemplación, de la producción en recepción [...]”.⁴²

Una representación de los procesos de formación de opinión, es la del *bubble-up*, como un “rebullir” del cuerpo social que sale hacia lo alto. A esta imagen, K. W. Deutsch presenta un modelo de cinco niveles, denominado *cascade model*. En lo alto se ubica el depósito en el que circulan las ideas de las élites económicas y sociales; después, se encuentra el nivel en donde se ubican las élites políticas y gubernamentales. El tercer nivel está constituido por las redes de comunicación de masas. En el cuarto nivel se encuentran los líderes de opinión a nivel local. Finalmente, en la base se encuentra el *demos*, el depósito de los públicos de las masas.⁴³

Horst Schönbohm indica que una de las bases esenciales de toda democracia es la posibilidad de formación de una opinión independiente sobre los asuntos públicos. Él mismo afirma que “[...] sólo en estas condiciones es posible realizar la plena democracia

³⁹ Cfr. Durham Peters, John, “Historical Tensions in the Concept of Public Opinion”, en Glasser, Theodore L. y Salmon, Charles T. (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, Nueva York, Guilford, 1995.

⁴⁰ Mendé, María Belén y Smith, Cintia, “La comunicación política: un espacio de confrontación”, *Comunicar*, núm. 13, 1999, p. 202.

⁴¹ Carey, James W., “The Press, Public Opinion and Public Discourse”, *op. cit.*, p. 236.

⁴² Mata, María Cristina, “Política y comunicación. Entre la plaza y la platea”, *Voces y Culturas. Revista de Comunicación*, núm. 6, 1994, p. 42.

⁴³ Deutsch, K. W., *The Analysis of International Relations*, cit. por Sartori, Giovanni, “Opinión pública”, *op. cit.*, p. 174.

política”. Más adelante añade que “La posibilidad de llegar a formarse una opinión independiente, como resultado de la información, la libre expresión y el intercambio de opinión, es decir la libertad de comunicación, constituye la esencia de toda democracia libre.”⁴⁴ Rolando Cordera y Jorge Carpizo, argumentan también que los medios de comunicación “Son parte esencial de la construcción de un Estado moderno, democrático de derecho”⁴⁵ y que “Una democracia se fortalece y vitaliza con medios libres, independientes, responsables [y] comprometidos con la ética [...]”.⁴⁶ Retomando a James Carey, bien podemos decir que

La importancia de la prensa no radicaba tanto en informar al público o educar al público o servir como vehículo de publicidad o como perro guardián del Estado –papeles que asumirá después. Más bien, reflejaba y animaba la conversación pública y la argumentación, proporcionaba materiales para discutir, clarificar e interpretar, información en el sentido más amplio del término, pero el valor de la prensa estaba en la existencia del público y no al contrario.⁴⁷

La opinión pública no puede llegar a representar un acuerdo único, total y absoluto, debido a que siempre existirán diferencias de grado e intensidad. De esta forma, la opinión pública refleja un consenso que es resultado del acuerdo de un grupo de individuos que han superado sus diferencias anteponiendo un interés general.⁴⁸

La relación de la opinión pública con los medios de comunicación y con la esfera política es clara,

[...] la opinión pública surge esencialmente como producto del cultivo de la opinión por parte de intereses organizados, actores prominentes, instituciones estatales y no estatales. Así, la opinión pública propiamente como tal, es esencial para la formación de la opinión pública política, es parte de un sistema complejo en que recién se constituye la realidad política: de un proceso total en que se produce y se presenta la política, se imponen y se fundamentan las decisiones políticas. En la era de la televisión, más que en cualquier época, rige que la misma actuación política es, en gran medida, una actuación comunicativa [...] la televisión cumple la función de medio conductor tanto para la percepción como para la presentación de la política.⁴⁹

Los medios son el principal instrumento, no sólo de interacción de opiniones individuales, sino el vehículo de difusión de opiniones asumibles por individuos carentes de una postura sobre muchas cuestiones de la realidad circundante. La opinión pública creada por los medios aborda los siguientes contenidos: la tematización (¿qué pensar?), la

⁴⁴ Schönbohm, Horst, “El hombre en la intersección entre los medios de comunicación y el derecho”, *Contribuciones*, año XV, núm. 2, 1998, p. 63.

⁴⁵ Cordera, Rolando, “Medios de comunicación y sociedad civil en los tiempos del tránsito”, en Pantoja Morán, David y Cordera Campos, Rafael (eds.), *Medios, democracia y fines*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación Friedrich Naumann-Notimex, 1990, p. 28.

⁴⁶ Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 96, 1999, p. 752.

⁴⁷ Carey, James W., “The Press, Public Opinion and Public Discourse”, *op. cit.*, p. 238.

⁴⁸ Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, *op. cit.*, pp. 181-182.

⁴⁹ Sarcinelli, Urlico, “La T.V.-democracia”, en Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm (eds.), *Medios de comunicación, democracia y poder*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 234-235.

categorización (¿cómo pensarlo?) y la jerarquización (¿qué valor concederle?).⁵⁰ Se puede decir que la televisión, como medio de comunicación dominante, es la agencia más grande de formación de opinión pública, ya que es precisamente la información el elemento principal de la formación de la opinión pública.⁵¹

Al respecto, Patricia Andrade señala que:

A través de los medios se amplía y transforma la esfera pública pero, [...] este hecho advierte dos vertientes opuestas. Por un lado, el surgimiento y desarrollo de nuevas dinámicas de visibilidad pública, participación ciudadana y democratización del poder temático de la sociedad; por el otro lado, el empobrecimiento de los niveles de participación y debate ciudadano que produce la comercialización.⁵²

I.2 La videopolítica

Los medios no se limitan únicamente a la reproducción de la política y sus participantes en forma de espectáculo, sino que ahora los mismos medios (re)construyen la “agenda de la política” y definen el quehacer político. Además, cuando los medios de comunicación actúan sin límites, son ellos quienes absuelven y condenan y no los tribunales. La verdad pertenece a quien posee los videos. La imagen es acusadora, prueba y verdugo, y la condena es irreparable e inapelable.⁵³ Es el poder de la *mediocracia*, que surge cuando la democracia está secuestrada por los medios. Son los empresarios de la comunicación quienes monopolizan el espacio público y construyen la opinión pública; se convierten en referentes obligados de la dinámica política; legitiman o no al sistema político, y construyen el hecho político.

El poder de la agenda y del video

De acuerdo a Everett Rogers y a James Dearing, una forma para entender la democracia moderna es por medio del estudio de las agendas de los medios, del público y de la política, entendiendo a éstas como los temas que son observados y colocados en orden de importancia.⁵⁴

Los medios de comunicación han desarrollado sus propios procedimientos de organización para facilitar la tarea de reproducir información de distinta forma, lo que los

⁵⁰ Aparicio A., Héctor, “Medios de comunicación y opinión pública en la sociedad democrática”, *op. cit.*, pp. 324-325.

⁵¹ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, *op. cit.*, p. 47.

⁵² Andrade del Cid, Patricia, “La democracia en el espacio público mediático”, *op. cit.*, p. 93.

⁵³ Sánchez Gudiño, Hugo (prólogo de Javier Esteinou Madrid), *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006*, *op. cit.*, p. 43 y 46-47.

⁵⁴ Rogers, Everett y Dearing, James, “Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?”, cit. por Dorantes, Gerardo L., “Medios, públicos y déficits de la democracia”, en León y Ramírez, Juan Carlos, Gutiérrez Cortés, Mauricio, Mora Velázquez, Salvador y Bracho Carpizo, Julio (coords.), *Dilemas de la democracia mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 153.

ha llevado a constituir la *agenda setting*. Al poder construir la agenda, los medios ejercen una serie de poderes y funciones: *a)* deciden qué hechos, datos o ángulos de la realidad van a ser convertidos en noticias, lo cual es ejercido a través de la función selectiva que realizan los medios (*gatekeeping*); *b)* pueden enmarcar (*framing*) esos datos con otros elementos de información e interpretación al otorgar contexto a los datos que se han decidido convertir en noticia, y *c)* realizan una jerarquía de la información que se ejerce a través de la acción de anteponer y anticipar (*priming*) aquellos datos en los que se ha decidido concentrar la atención del público.⁵⁵ Esta visión de constructores de la agenda, supone cuatro condiciones: 1. Una masa de información ingente; 2. Grupos que tienen interés en presentar la información con un sesgo o incluso omitir algunos aspectos de la información –la subinformación de Sartori–; 3. Líderes de opinión orientados en diversas direcciones, y 4. Una capacidad por parte de los medios para definir temas e interlocutores.⁵⁶

El término *agenda setting* es resultado de las investigaciones en comunicación que se han realizado en Estados Unidos y su traducción sería “fijación, estructuración o establecimiento de la agenda”, que puede ser entendido como “[...] una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las elites políticas.”⁵⁷ Para que un tema (*issue*) acceda a la agenda, es condición indispensable que sea cubierto por los medios. Quienes proponen temas, los *issue proponents*, son individuos o grupos que quieren atraer la atención de los políticos, regularmente con el uso de los medios de comunicación, hacia un asunto de su interés, contribuyendo a determinar la posición de un tema en la agenda. Esto se puede corroborar con el estudio que sobre la campaña política de Harry S. Truman, en 1948, realizaron Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y William McPhee.⁵⁸ Con ese estudio, se descubrió el llamado *two way flow* ó “doble flujo”, con el que se puso en evidencia que si bien los medios de comunicación cumplían una función relevante en las campañas políticas, otros factores de mediación como las relaciones sociales y otras “selectividades” debían también de ser consideradas. Casi tres lustros después de ese trabajo, Joseph T. Klapper indicó que la comunicación de masas no funciona como una causa necesaria y suficiente de efectos sobre la audiencia, sino que más bien funciona entre y a través de un nexo de factores mediadores, y estos factores son tales que convierten a la comunicación en un agente que contribuye, pero no en la causa única, dentro de un proceso de reforzamiento de las condiciones existentes.⁵⁹

Volviendo a los procesos de construcción de la agenda, y siguiendo a Kingdon, dos son las categorías generales que los pueden afectar: la primera está conformada por los

⁵⁵ Carreño Carlón, José, *Los medios de comunicación*, China, Nostra Ediciones, 2007, p. 23.

⁵⁶ Curzio, Leonardo, “Los medios y la democracia”, en Calva, José Luis (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 181.

⁵⁷ Dearing, J. W. y Rogers, E. M., *Agenda Setting*, cit. por Dorantes, Gerardo L., “La construcción de la agenda de poder”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50, núm. 204, 2008, p. 79.

⁵⁸ Dorantes, Gerardo L., “La construcción de la agenda de poder”, *op. cit.*, pp. 79-81.

⁵⁹ Cfr. Klapper, Joseph T., *The Effects of Mass Communication. An Analysis of Research on the Effectiveness and Limitations of Mass Media in Influencing the Opinions, Values, and Behavior of their Audiences*, Nueva York, The Free Press, 1960.

participantes, en tanto que fuentes de importancia de asuntos para la agenda, que tienen operación al interior y al exterior del gobierno. La segunda está integrada por el conjunto de procesos por los cuales los temas sociales adquieren relevancia en la agenda gubernamental. Entre los principales factores que inciden en la agenda están: los sucesos políticos o de origen natural; los cambios tecnológicos; los resultados electorales, y los cambios en la correlación de fuerzas al interior de los poderes legalmente constituidos. El proceso de establecimiento de la agenda comprende tres elementos principales y sus interrelaciones: la agenda de los medios, que influye en la agenda pública, la que en determinados momentos y con ciertas características, puede influir en la agenda política. La agenda de los medios se mide con el análisis del contenido de las noticias aparecidas para poder determinar la cantidad de menciones acerca de un tema. La agenda pública, por su parte, se calcula a través de encuestas de opinión. Finalmente, para la medición de la agenda política se utilizan varios métodos de recolección de información, por ejemplo: entrevistas a profundidad, encuestas a líderes y series temporales de análisis del comportamiento de las instituciones públicas.⁶⁰

Aquellos grupos que atraen la atención de los medios tienen más posibilidades de que los gobernantes tomen en consideración sus propuestas. Hay una simbiosis entre las agendas mediática y pública, que de acuerdo a Todd Gitlin, se resume de la forma que sigue: “[...] los medios necesitan notas y prefieren las espectaculares, propias de cualquier conflicto; mientras que las organizaciones sociales, menos aun si no están movilizadas, requieren de publicidad para expandir el asunto al público general.”⁶¹

En relación al proceso de construcción de agenda y el papel de mediadores que poseen los medios de comunicación, Pierre Bourdieu, en su libro *Sobre la televisión* escribió:

[...] no hay discurso que para tener acceso al debate público no deba someterse a esa prueba de la selección periodística, es decir, a esa colosal censura que los periodistas ejercen sin darse cuenta, al no retener más que lo que es capaz de interesarlos, de captar su atención, es decir, de entrar en sus categorías, en sus esquemas mentales y condenar a la insignificancia o a la indiferencia a expresiones simbólicas merecedoras de llegar al conjunto de los ciudadanos.⁶²

Respecto al modelo de la democracia representativa, Danilo Zolo lo cuestiona argumentando que no es posible describir a los sistemas políticos en donde la competencia electoral está encapsulada en el *spot* televisivo y existe una lógica de publicidad comercial que ocasiona una distorsión en los procesos comiciales y la selección de temas para el debate político.⁶³ Se puede hablar entonces, de una democracia mediática: “[...] derivada de la interacción entre las estructuras comunicativas y las económico-políticas en la definición de las agendas que configuran la opinión pública. En otras palabras, la comunicación moderna se ha desarrollado mediante la construcción de la sociedad nacional

⁶⁰ Dorantes, Gerardo L., “La construcción de la agenda de poder”, *op. cit.*, pp. 89-91.

⁶¹ Gitlin, Todd, “Convertir a los movimientos de protesta en temas periodísticos”, cit. por Dorantes, Gerardo L., “Medios, públicos y déficits de la democracia”, *op. cit.*, p. 160.

⁶² Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama, 1997, pp. 68-69.

⁶³ Cfr. Zolo, Danilo, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1992.

a través de los sistemas de comunicaciones nacionales [...].”⁶⁴ Y para hacer frente a esta democracia mediática, se requiere ampliar la información y reducir la brecha informativa que tiene como origen la manera en que los medios de comunicación transmiten la información.

Una manera de demostrar el poder de los medios de comunicación sobre la ciudadanía, es el empleo de encuestas o sondeos ya que su utilización detiene opiniones necesarias para la vida pública, o lleva a optar por opiniones equivocadas, sostenidas por rumores u opiniones débiles o desinformadas. Las respuestas que se den a las preguntas de los sondeos de opinión dependen de la manera en que el entrevistador haya redactado tales (por ejemplo: hay una diferencia entre “¿Está usted a favor de la vida?” y “¿Está de acuerdo en que una mujer decida por sí misma el tener hijos o no?”), y, en la mayoría de las veces, el entrevistado, tiene que dar una respuesta improvisada, por lo que, las opiniones obtenidas a través de los sondeos son: 1. Débiles, ya que no manifiestan opiniones intensas; 2. Volátiles, porque pueden cambiar en poco tiempo; 3. Inventadas en ese momento para decir algo, debido a que al no dar una respuesta se puede mostrar ignorancia frente al otro, y 4. Ocasionan un efecto reflejante, un rebote de lo que sostienen los medios de comunicación.⁶⁵ En lo que respecta al uso de las encuestas en procesos electorales, se han identificado cinco efectos que distorsionan la voluntad de los electores: 1. El efecto del *carro completo*, que implica subirse al “tren” de los ganadores y a su causa cuando los electores acuden masivamente a apoyar a aquel candidato que va adelante en las encuestas; 2. El efecto de la *simpatía por débil*, que se configura cuando al unirse al candidato “desvalido”, o al que va abajo porcentualmente, los electores modifican su opción inicial para apoyar al candidato desfavorecido; 3. El efecto *desmotivador* se concreta cuando los electores no votan porque tienen la certeza de que su candidato preferido ganará; 4. El efecto *motivador* se presenta cuando en un proceso electoral, los electores votan porque son las encuestas, los factores que los alertan sobre la realización de una elección, y 5. El efecto del *libre albedrío* se presenta cuando los actores votan de manera caprichosa para probar que las encuestas y las instituciones que las promueven, están equivocados.⁶⁶

Una anécdota de Anthony Giddens situada en su libro *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, refleja la importancia e influencia de los medios de comunicación:

El 9 de noviembre de 1989 yo estaba en Berlín, en lo que entonces era Alemania occidental. En la reunión a la que había ido a participar algunos eran de Berlín este. Uno de ellos, que estuvo fuera esa tarde, regresó después algo inquieto. Había estado en el este y le habían dicho que el muro de Berlín estaba a punto de ser abierto.

Un pequeño grupo de nosotros se acercó allí a toda prisa. Se estaban poniendo escaleras y las empezamos a subir. Pero fuimos detenidos por equipos de televisión que acababan de llegar al lugar. Tenían que subir primero, decían, para poder filmarnos trepando por las escaleras y llegando a la cima.

⁶⁴ Carey, James W., “The Press, Public Opinion and Public Discourse”, *op. cit.*, p. 241.

⁶⁵ Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, *op. cit.*, pp. 81-82 y 85.

⁶⁶ Alfred, Max, *La République des Sondages*, cit. por De Andrea Sánchez, Francisco José, “Los sondeos electorales. Sus efectos deformadores de la opinión pública”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011, pp. 76-78.

Incluso convencieron a alguna gente para que se bajara y subiera dos veces, y asegurarse así de que tenían buen material televisivo.

Así se hace la historia en los años finales del siglo XX. *La televisión no sólo llega primero, sino que monta el espectáculo.*⁶⁷

Más adelante, Giddens apunta:

[...] la televisión y los otros medios tienden a destruir el propio espacio de diálogo que abren, a través de una trivialización y personalización inexorables de las cuestiones políticas. Además, el crecimiento de empresas multinacionales gigantes de comunicación significa que magnates financieros no elegidos puedan ejercer un enorme poder.⁶⁸

El ambiente mexicano

En México, la videopolítica se ha convertido en uno de los pilares fundamentales del modelo de comunicación política dominante, impactando en las contiendas electorales y en el debate político, en fin, en la construcción democrática. Algunos rasgos de este proceso son: 1. Mediatización: los medios como principal fuente de información para tomar decisiones; 2. Audiovisualización: hegemonía de los formatos audiovisuales sobre los textuales. El *spot* como formato universal; 3. Espectacularización: los medios imponen su lógica de entretenimiento, priorizando el impacto emotivo, el escándalo y el amarillismo; 4. Personalización: el electorado reconoce a una persona y no a una institución. La personalidad supera al proyecto político; 5. Marketinización: se privilegia el “cómo decir” sobre “el qué decir”, y 6. Desplazamiento del elector por el cliente. El ciudadano es convertido en cliente, y se le satura de mensajes que refuerzan lo que quiere escuchar.⁶⁹ A estas seis características, bien podemos agregar una más: el uso indiscriminado de las encuestas y sondeos de opinión. El empleo de esta herramienta y su aparente solidez ha ocasionado que los actores políticos les otorguen un alto valor, ya que parece que obtienen una fotografía de la realidad, que bien puede ser un falso reflejo de ella porque quienes hacen las preguntas no se detienen a indagar si el entrevistado conoce algo –mucho o poco– de lo que le cuestionan. Para eliminar esta laguna de ignorancia o margen de error, se debería instrumentar herramientas como las encuestas de determinación de hechos (*fact-finding polls*) y entrevistas en profundidad para detectar el grado de desconocimiento de la sociedad.

Con el empleo de nuevas tecnologías, las campañas electorales tienen nuevas características distintivas: *a)* disposición de mayor información para electores, candidatos y partidos políticos; *b)* uso de dispositivos tecnológicos (cámaras, imágenes digitales, redes

⁶⁷ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2002, p. 81 (El énfasis es nuestro).

⁶⁸ *Ibidem*, p. 91.

⁶⁹ Sánchez Gudiño, Hugo, “Introducción”, en Sánchez Gudiño, Hugo; García Hernández, Fernando y De la O Tapia, Aldo Silvestre, *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, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 7.

satelitales y telefonía móvil, *Internet*, etc.) por parte de los candidatos y los partidos políticos lo que impactará en el *timing* de los procesos políticos; *c*) nuevas formas de hacer proselitismo en donde existe precisión y conocimiento situacional de los electores, lo que ha permitido la integración de bases de datos para hacer proselitismo telefónico, por *Internet* o por contacto directo a favor o en contra de un determinado candidato o partido; *d*) mayor predicción de resultados como consecuencia del levantamiento constante de encuestas sobre preferencias electorales durante las campañas y la realización de distintos estudios cualitativos para medir la intención del voto; *e*) predominio de campañas mediáticas en donde los medios electrónicos predominan; *f*) existencia de un nuevo elector con más información lo que ocasiona que los candidatos y los partidos políticos tengan que realizar mayores esfuerzos para convencerlo de votar por ellos; *g*) articulación de nuevas estrategias dirigidas a *Internet* y campañas muy sofisticadas con *targets* específicos; *h*) nuevos partidos como resultado de las transformaciones en las maneras de hacer campañas y de relacionarse con la sociedad, e *i*) nuevos candidatos con perfiles fotogénicos e histriónicos, así como, candidatos con mayores competencias, conocimientos, inteligencias múltiples y con una mejor imagen pública.⁷⁰

Estas características dibujan el rostro de la comunicación política. Un rostro que posee muchas máscaras y todas ellas funcionan para alcanzar su objetivo. Como ya anotó Gustavo Martínez Pandiani: las formas modernas de la comunicación no promueven el contacto físico entre representantes y representados, lo que hay es una simulación de un contacto virtual por medio de los *spots*, infomerciales, acciones de publicidad (afiches, pasacalles, jingles, folletos, etc.), notas periodísticas, conferencias de prensa y debates televisivos, apariciones en programas de televisión de corte no político, testimoniales y literatura proselitista, mercadeo directo (postal, telefónico y electrónico) e *Internet*.⁷¹

En esta línea de pensamiento, Raúl Trejo Delarbre escribe:

Los medios no acostumbran propagar –y mucho menos explicar– la complejidad que con todo y sus limitaciones tiene la actividad política. Más ahora, cuando las campañas dependen de manera tan irremediable de la exposición de los candidatos y los partidos en los medios de comunicación electrónica, la política pareciera condenada a ser vista como una colección de ráfagas icónicas y ya no como el ejercicio de persuasión, e incluso deliberación, que pudo haber sido en otros tiempos. La argumentación, ahora suele quedar arrinconada por el *marketing*. Las ideas, sólo cuentan si pueden traducirse en *slogans*.⁷²

Respecto a este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus informes ha señalado:

A los medios se les percibe como una condición *sine qua non* de la democracia [...] la capacidad de los medios para detectar irregularidades y excesos (respecto del ejercicio de gobierno) y darles difusión

⁷⁰ Valdez Zepeda, Andrés, “Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento”, *Estudios Políticos*, núm. 20, 2010, pp. 159-161.

⁷¹ Cfr. Martínez Pandiani, Gustavo, *Homo Zapping. Política, mentiras y video*, Buenos Aires, Ugerman Editor, 2004.

⁷² Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005, p. 121.

pública, ha contribuido al aumento de controles (al poder público). Pero esta misma relevancia de los medios es vista como un peligro: apoyados en la popularidad que les aportan las denuncias, ciertos medios terminan por construir su propia agenda y perseguir intereses particulares.⁷³

I.3 La concentración mediática y los *podere salvajes*

La concentración de los medios en pocas manos, se relaciona con la preponderancia de la economía de mercado en donde lo que se persigue es una mayor acumulación de recursos económicos. En México, para algunos especialistas, esta concentración ha ocasionado un desplazamiento silencioso y gradual del Estado y con ello, de su función rectora de la sociedad. De esta manera, los medios han aplicado su poder autorregulado, incontrolado e impune sobre las instituciones estatales, cediendo mediante presiones, difamaciones, cabildeos y alianzas.⁷⁴ Esto puede llevar a que los dueños de los medios defiendan sus intereses y no los de la sociedad. Por lo tanto, las regulaciones tienen que ser de dos tipos: la autorregulación implícita en la responsabilidad de los titulares de cada medio y la existencia de códigos de ética explícitos que contengan a la vez normas internas y puntos de compromiso entre los medios y la sociedad.⁷⁵

De monopolio estatal a monopolio privado

Uno de los antecedentes del poder de los medios puede encontrarse en el periodo de entreguerras, cuando empiezan a construir audiencias masivas con el empleo de tecnologías, como la radio y la televisión; a entenderse como más influyentes en una sociedad que tiene su base en la industrialización y la urbanización, y a ser vistos con temor como los responsables de las movilizaciones de grandes cantidades de población en las décadas de los veinte y treinta, particularmente en torno al fascismo. Es por su repercusión en la sociedad que el Estado decidió tener el monopolio de la explotación de los medios de comunicación, porque aquel que controla la opinión pública, determina quién ejerce el poder. En Europa, la intervención del Estado en los medios sirvió para apuntalar a aquellas empresas de comunicación que se veían desfavorecidas por el mercado. La finalidad era corregir posibles desbalances ocasionados por la lógica mercantil. No obstante, a partir de

⁷³ Sánchez Gudiño, Hugo, “Introducción”, en Sánchez Gudiño, Hugo; García Hernández, Fernando y De la O Tapia, Aldo Silvestre, *Comunicación y democracia. Reflexiones sobre el nuevo escenario mediático y legal de los medios de comunicación en México*, op. cit., p. 8.

⁷⁴ Esteinou Madrid, Javier, “La Ley Televisa y la formación de la IV República mediática en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50, núm. 202, 2008, p. 54.

⁷⁵ Trejo Delarbre, Raúl, “¿Videopolítica vs. Mediocracia? Los medios y la cultura democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, núm. 3, 1994, pp. 25-27.

la década de los setenta se ha presenciado una apertura progresiva de los medios a actores privados. Algunos de los factores que han servido para justificar la ruptura del monopolio estatal de los medios de comunicación son: *a)* la diversificación del consumo cultural de las audiencias; *b)* la politización de la televisión pública, lo que pone en duda su legitimidad; *c)* el neoliberalismo económico, modelo adoptado por varios países, principalmente occidentales, y *d)* la presión de las compañías de publicidad que necesitan soportes para hacer frente al crecimiento de la inversión en publicidad.⁷⁶

La democracia mexicana y sus monopolios mediáticos

La alta concentración mediática es uno de los mayores peligros para cualquier democracia, y la mexicana no está inmune a esto. El arreglo institucional mexicano en materia de medios, se define por la inexistencia de reglas de competencia y por un órgano regulador de las telecomunicaciones bajo control de las empresas de medios. Esta concentración genera efectos negativos sobre la calidad de la democracia representativa en varios sentidos: en su mayoría, los políticos tienen miedo a regular aspectos que inciden directamente sobre la calidad de la democracia electoral que es atribuible a los medios, como su misma concentración, o el gasto electoral de los partidos en comunicación durante los procesos electorales. Este miedo a anteponer el interés general y el de la democracia tiene su origen en las represalias que pudieran intentar en su perjuicio las grandes televisoras o las radiodifusoras predominantes.⁷⁷ La omnipresencia de los medios de comunicación ha dotado a sus dueños de la capacidad suficiente para chantajear, retar y en ocasiones, doblegar al poder.

La relación entre los medios de comunicación y el poder político tuvo como inicio el intercambio de beneficios técnicos y económicos por apoyo político. El mantener buenas relaciones con el Estado era clave para desarrollar y consolidar a las empresas, y una preocupación de los integrantes del gobierno era una cobertura favorable de sus acciones. Esta relación no fue de subordinación total, ya que los medios de comunicación, como actores empresariales, buscaban y la mayoría de las veces lograban, que el resultado de la negociación con el gobierno fuera a su favor. En esta relación, gobierno-medios, es posible observar una serie de etapas: la primera abarca de 1920 a 1970, en donde inicia el modelo de subordinación de los medios al poder público; la segunda estaría de finales de los setenta a los ochenta, en donde se tendría menor subordinación y mayor colusión de intereses; la tercera etapa comprendería la década de 1990, en donde se configuraría el “cuarto poder”, y la última etapa empezaría con el siglo XXI, donde ocurre una “subordinación al revés”, en

⁷⁶ Badillo, Ángel y Marengi, Patricia, “De la democracia mediática a la democracia electrónica”, *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 6, 2001, pp. 43-44.

⁷⁷ Soriano, Gerardo, “El doble discurso”, cit. por Mora Velázquez, Salvador y Gómez Ochoa, Eduardo, “La difícil aplicación de la reforma electoral de 2007-2008. Las acciones en contra de los concesionarios de la televisión”, en Ayala Blanco, Fernando y Mora Velázquez, Salvador (coords.), *Grupos de poder. La toma de decisiones en un modelo democrático*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 346.

la que se invirtió el modelo de principios del siglo XX. Ahora son los medios controlados por el capital privado quienes subordinan al poder público.⁷⁸

En México, existe una estructura duopólica en televisión y monopólica en telefonía y tecnologías de la información. De acuerdo a Jenaro Villamil, no hay otro lugar en el mundo en donde una cadena de televisión comercial tenga un nivel de concentración tan grande en su país de origen como Televisa, que es dueña del 65 por ciento de las frecuencias de televisión abierta con 225 estaciones repetidoras de sus cadenas nacionales, captando el 68 por ciento de la audiencia nacional y concentrando el 70 por ciento de la publicidad televisiva y 58 por ciento de la publicidad en todos los medios. Además, es dueña de casi el 50 por ciento de la televisión por cable a través de Cablevisión, TV1 y Cablemás, y del 95 por ciento de la televisión satelital con su inversión mayoritaria en el sistema Sky (sistema de televisión directa al hogar, DTH).⁷⁹ Por lo que hace a su división radio, Televisa – asociada con Radiópolis del Grupo español PRISA–, maneja 17 estaciones. Además tiene presencia en el mundo de las apuestas y en la industria editorial. TV Azteca, la segunda empresa televisiva en México, concentra el 25 por ciento del mercado y cuenta con 43 estaciones locales que difunden la señal de sus dos cadenas nacionales; además, es dueña de Azteca América Network, cadena televisiva creada en el 2001 y destinada al mercado hispanohablante de Estados Unidos.

Con los datos anteriores, la frase de que en México la televisión es el “cuarto poder”, revela la situación de los medios y su importancia, aunque, al día de hoy, aún no ocurre que ésta sea “la nueva creadora de presidentes”, como sucedió en Italia con Silvio Berlusconi, dueño de tres estaciones de televisión.

Los monopolios implican inequidad en el mercado y afectan directamente a la democracia. Los tomadores de decisiones públicas en México deberían considerar la experiencia de otros países en relación a las restricciones de la propiedad de televisoras y radiodifusoras. Aquí algunos ejemplos: en Alemania, una televisora no puede alcanzar una audiencia anual de más del 30 por ciento; en Australia está prohibido que una sola empresa tenga licencia para transmitir a más del 75 por ciento de la población; en Bélgica no se permite que un inversionista tenga más del 24 por ciento de acciones en dos televisoras; en Estados Unidos está prohibido que un solo grupo controle televisoras que lleguen a más del 35 por ciento de la audiencia nacional y no puede operar más de una cadena nacional; en Italia una empresa no puede controlar más del 20 por ciento de las frecuencias disponibles u obtener más del 30 por ciento del ingreso de ese sector; en el Reino Unido, una entidad no puede controlar más del 15 por ciento de la audiencia total de la televisión, y en Argentina con base en la Ley de Servicios de Comunicación aprobada el 10 de octubre de 2009, se divide el espacio radioeléctrico en tres partes iguales: una para el gobierno, otra para los medios comunitarios, y una para el ámbito comercial.⁸⁰

De acuerdo a José Luis Sánchez Noriega, “[...] un grupo mediático se convierte en un poder fáctico [cuando], en el espacio público, tiene la capacidad para boicotear

⁷⁸ Carreño Carlón, José, “Sistema mediático y sistema político: guerra o reacomodo”, *El Universal*, México, 13 de septiembre de 2007. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/67271.html>>.

⁷⁹ Cfr. Villamil, Jenaro, “La concentración mediática en América Latina”, en *Sala de Prensa*, año XI, vol. 5, 2009. Disponible en: <<http://www.saladeprensa.org/art853.htm>>.

⁸⁰ Trejo Delarbre, Raúl, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, op. cit., pp. 149-151.

determinadas leyes o difundir demandas concretas en la opinión pública y, al mismo tiempo, posee capacidad de resistencia frente a las imposiciones del poder político.”⁸¹

Los poderes fácticos, o llamados también por algunos, reales, son aquellos que cuentan con los recursos suficientes para condicionar a la autoridad legítimamente constituida y a sus decisiones e imponer sus intereses. Tienen además, la capacidad de limitar la autonomía de los poderes públicos. Algunas de sus características son: *a)* no dependen de la voluntad de los ciudadanos ni de sus representantes, pero pueden condicionar la representación; *b)* no son integrantes formales de los procesos de toma de decisiones, pero poseen los instrumentos para influir en ellos, mismos que están reservados a los poderes públicos; *c)* no cuentan con representación formal en el Congreso o en el poder Ejecutivo; sin embargo, constituyen un veto a la acción pública; *d)* surgen al amparo y con el beneplácito, cuando no con el complicitad de las autoridades y, sin embargo, los vuelven su rehén, y *e)* derivan de una “renta” extraordinaria de la que no son parte otros actores.⁸² La mayoría de estos poderes fácticos, al menos en su nacimiento y primeros años de desarrollo, pudieron consolidarse porque podrían ser considerados como una extensión formal del poder público, en una institución informal, en donde había beneficio mutuo.

Uno de los primeros intentos por definir a los poderes de esta naturaleza lo proporciona José Cavero en su libro *Poderes fácticos de la democracia*, de 1990, en donde dice que estos poderes son: “[...] grupos de presión con fuerza o potencia bastante como para alterar el curso normal de los acontecimientos, contrariando incluso decisiones de las instancias o instituciones debidamente acreditadas o con solidez democrática.”⁸³ Más adelante, este autor agrega “[...] se ve o se adivina o se supone la existencia y el funcionamiento de esos ‘poderes ocultos’, y sin embargo, enormemente eficaces, que habrían tenido fuerza para reconducir decisiones del ejecutivo, para determinar sobre algunas decisiones del legislativo, y para llegar a influir, incluso, en el poder judicial, los tres poderes que se consideran clásicos y por los que se mide la validez democrática de una nación [...]”⁸⁴

Luigi Ferrajoli, en relación a los poderes privados de carácter extralegal ha señalado que “[...] sobre todo los macropoderes económicos que, en ausencia de límites y de controles, tienden a desarrollarse con dinámica propia, arrollando las garantías de los derechos de los trabajadores, los principios de transparencia y concurrencia, los intereses y los derechos sociales, condicionando fuertemente la esfera de los poderes públicos.”⁸⁵ Estos poderes que no se conducen de acuerdo a lo establecido en la ley, son los poderes fácticos. El mismo

⁸¹ Sánchez Noriega, José Luis, “El verdadero poder de los medios de masas”, cit. por Trejo Delarbre, Raúl, “Civilizar a los poderes salvajes. Ilimitado dominio de los medios de comunicación”, en Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo A., Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego (coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 138.

⁸² Casar, María Amparo, “Poderes fácticos: una amenaza al espacio público”, en Merino, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público?*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para las Culturas y las Artes-Universidad Veracruzana, 2010, p. 213.

⁸³ Cavero, José, *Poderes fácticos de la democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 261.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 262.

⁸⁵ Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2000, pp. 128-129.

teórico italiano ha reflexionado también sobre las relaciones de potestad-sujeción no solamente entre el Estado y la sociedad, sino entre los miembros de ésta última:

Relaciones verticales y por tanto asimétricas de potestad-sujeción existen por el contrario [...] también en las relaciones privadas de las cuales está tejida, natural o artificialmente, la sociedad civil. A falta de regulación jurídica, estas relaciones se manifiestan bajo la forma de *poderes y sujeciones extrajurídicas* y tendencialmente *salvajes*: o porque se desarrollan dentro de roles e instituciones jurídicas abandonadas a dinámicas sustancialmente libres e incontroladas, o porque se desarrollan fuera de cualquier rol o institución jurídica y bajo formas puramente extra legales o ilegales [...] Es claro que estos poderes, tanto más si no están regulados, son fuentes, más que desigualdades, también de no-libertades.⁸⁶

Advirtamos pues, que las reformas políticas, principalmente electorales, no han incluido a los poderes fácticos o reales, no son parte de la agenda pública. El partido político del que provenga el gobierno en turno no hace que cambien las relaciones que tienen éstos con los poderes fácticos. La democratización completa de México no concluirá si siguen existiendo privilegios. Para eliminar tales existen dos vías: una, el impulso de reformas legales que pongan fin a concesiones, prerrogativas y ventajas que no tienen lugar en las sociedades democráticas y eficientes; en otras palabras: leyes de competencia, reformas fiscales progresivas, leyes laborales modernas, etcétera. La otra vía es la de los acuerdos, entre los políticos y los empresarios, en la dirección de un pacto por la productividad, la competitividad, la libertad y la equidad de los actores.⁸⁷

Un régimen plural de medios de comunicación implica la existencia de relaciones balanceadas de los medios de comunicación con el Estado, el mercado y la sociedad. Para que aquéllos sean una plataforma de expresión de la ciudadanía se debe evitar la influencia excesiva de los intereses del Estado y del mercado, e, impulsar y mantener vínculos con la sociedad. Es ésta la manera en que se puede concebir a los medios como promotores del fortalecimiento de la ciudadanía. Ahora bien, el régimen plural de medios depende de la estructura del propio sistema de medios, en otras palabras, de su propiedad, financiamiento y marco legal. También depende de la manera en que funcionen las instituciones; es decir, del proceso de producción y consumo de noticias. En fin, los medios de comunicación se encuentran dominados por la propiedad privada y por el financiamiento que proviene de la venta de espacios publicitarios, lo que hace que su vínculo con el mercado sea el más fuerte de todos, después vendría el vínculo con el Estado, por medio de la regulación que hace éste de aquéllos y, al final, de forma muy marginal, aparece la relación con la sociedad civil. Principalmente, la sociedad tiene un espacio en los medios públicos, no tanto en los privados.⁸⁸

⁸⁶ Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo A., Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego (coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, op. cit., pp. 106-107.

⁸⁷ Cfr. Casar, María Amparo, “Poderes fácticos”, *Nexos*, vol. 31, núm. 376, 2009.

⁸⁸ Organización de los Estados Americanos, *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Instituto Internacional para la Asistencia Electoral, 2011, p. 131.

CAPÍTULO II

Poder, reformas y legislación

II. 1 El reformismo electoral

En la historia política de México, se hace evidente que, en lo que respecta a la transmisión del poder formal, ha dependido más de negociaciones y conflictos, que de procesos electorales. Desde 1910 hasta el final del siglo XX, han tenido lugar reformas electorales. Por ejemplo, desde el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, en cada sexenio se emprendió una “reforma política”. Para algunos, tres son los periodos en los que puede dividirse ese proceso. El primero de ellos instauró un “proteccionismo limitado”, que benefició a la oposición, con la intención de permitirle acceder a puestos de representación política, principalmente en el poder Legislativo de la Unión. Este periodo finalizó en 1976. El siguiente periodo, denominado de “oposición restringida”, se encuentra caracterizado por la implantación del sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, en el Congreso federal, las legislaturas estatales y los ayuntamientos. Su objetivo fue propiciar la conformación de partidos políticos de izquierda y derecha y atemperar la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1994 dio inicio el tercer periodo, en el cual el gobierno dejó de ser parte de los órganos responsables de los procesos comiciales y, poco después, el partido hegemónico perdió las ventajas que disfrutaba. Este último periodo concluyó con la reforma electoral “definitiva” de 1996, con la cual, se estableció los sistemas electoral y de partidos que estuvieron vigente hasta antes de la reforma de 2007.¹

La construcción de la institucionalidad

Podemos tomar como antecedente primigenio de la construcción de lo electoral, la ley para nombrar a los diputados al Primer Congreso Constituyente de junio de 1823, en donde los resultados electorales eran producto de negociaciones entre los participantes en el proceso y de actos de fuerza. La Constitución Política que se promulgó un año después, estableció la elección de un diputado por cada 80,000 personas o fracción que excediese de 40,000 o por cada provincia en caso de que ésta no contara con esa cantidad. En relación a las

¹ Pérez Correa, Fernando, “La democracia: asignaturas pendientes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 44, núms. 182-183, 2001, pp. 197-198.

autoridades electorales, la ley de 1830 previó la existencia de un comisionado nombrado por el ayuntamiento que tenía como responsabilidad empadronar a los ciudadanos de cada manzana o sección. El mismo instalaba, también, la mesa directiva de casilla y con los ciudadanos presentes al momento de abrirla, se elegía al presidente y a cuatro secretarios. En 1857, con la Ley Orgánica Electoral, se introdujo la figura del distrito electoral, que sería la circunscripción para la elección de los diputados, mismos que eran electos por un sistema indirecto por medio del cual los municipios se dividían en secciones, en donde cada una seleccionaba a sus electores que, a su vez, conformaban las Juntas Electorales de Distrito.²

En los inicios de la primera década del siglo XX, en la ley electoral de 1911 y en la reforma constitucional de 1912, se encuentran las primeras modificaciones legales para otorgar personalidad jurídica a los partidos políticos y concederles la facultad de proponer candidatos para que integren las mesas directivas de casilla. En 1912 se introdujo la elección directa de diputados y senadores, pero las autoridades locales siguieron conservando una serie de funciones, tales como: la composición de la Junta Revisora del Padrón Electoral; la designación del instalador de casilla y de los dos escrutadores, y la delimitación de la división distrital. Cinco años más tarde, la Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917, amplió el espectro del voto directo, ya no sería solamente para elegir diputados y senadores, sino que también el Presidente de la República sería electo por mayoría absoluta. La Ley para Elecciones de Poderes Federales, expedida el 2 de julio de 1918, eliminó el requisito de mayoría absoluta para la elección del Presidente y le otorgó el carácter permanente al padrón electoral. También conservó algunas facultades de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en el proceso electoral.³

A los siete días de enero de 1946, se promulgó una nueva ley electoral. Con ella se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, quienes serían los comisionados del poder Ejecutivo; dos integrantes del poder Legislativo, y dos comisionados de los partidos políticos nacionales. En los estados se establecieron las comisiones locales electorales y las comisiones electorales distritales, que funcionaban en esa jurisdicción territorial. Estas comisiones se integraban por representantes de los partidos políticos y ciudadanos designados con el acuerdo de los partidos políticos y la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Esta reforma no reconoció la posibilidad de que compitieran candidatos independientes y señaló de forma expresa que “solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos”. Es preciso decir que en 1949 esta ley sufrió ligeras modificaciones, que más bien, pueden considerarse precisiones: la hora de instalación de la casilla pasó de las 9:00 a las 8:00 horas; la Suprema Corte no intervendría en asuntos político-electorales, y la renovación de

² Sirvent, Carlos, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en Sirvent, Carlos (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 61-63. Véase también: García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Comisión Federal Electoral, 1978 y Sordo, Reynaldo, “Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México”, *Estudios*, núm. 78, 2006.

³ Sirvent, Carlos, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, *op. cit.*, pp. 63-64.

la Comisión Federal de Vigilancia Electoral sería cada tres años. La integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue sujeta a críticas, por lo que, en 1951, se promulgó una nueva normatividad electoral, que modificó su integración y denominación y revisó el capítulo relativo a las organizaciones partidistas. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral pasó a llamarse Comisión Federal Electoral (CFE), se redujo a uno la cantidad de comisionados del poder Ejecutivo, siendo el secretario de Gobernación quien desempeñaría esta función y aumentó a tres los representantes de los partidos. Asimismo, fungía como secretario de la CFE un notario público con más de 10 años de ejercicio en la capital de la República. De igual forma, disminuyeron los derechos de los representantes partidistas en las comisiones locales y distritales, ya que solamente tendría derecho a voz y, éstas fueron integradas por tres miembros designados por la CFE. Se sustituyó también el Consejo del Padrón Electoral, integrado por los directores generales de Estadística, Población y Correos, por el Registro Nacional de Electores, cuyas labores dejaron de ser periódicas.⁴

Una nueva ley electoral apareció en 1954 y estableció que para obtener el registro como partido político, una organización debía cumplir con una cantidad de miembros: 75,000, con más de 2,500 registrados en cada una de las entidades del territorio nacional. En esta nueva ley, se otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas.

En 1963, por iniciativa del presidente de la República, Adolfo López Mateos, se reformó la legislación electoral, con lo cual se creó la figura de los diputados “de partido”, que permitió otorgar cinco diputaciones a aquellas organizaciones partidistas que obtuviesen un mínimo de 2.5 por ciento de la votación total. Además, otorgaba un diputado extra por cada 0.5 por ciento de la votación adicional hasta un máximo de 20 legisladores.

El inicio de la liberalización política

El tema de la regulación de la relación entre política y medios de comunicación se inició en México en 1973, cuando la Ley Electoral de entonces incluyó por primera vez la figura de prerrogativas para los partidos políticos en lo que se refiere a espacios de transmisión en radio y televisión, que sumaban en promedio 10 minutos quincenales, limitados a la jornada electoral y en programas colectivos.

La reforma electoral implementada cuatro años después, ha sido considerada como el punto de partida del proceso de la liberalización política en México, ya que modificó el espectro de partidos y la competencia electoral y, tuvo varios objetivos: dar nueva vida a la arena política para reconstruir las elecciones como la fuente de legitimidad del sistema político; fomentar la participación de los ciudadanos a través de canales legítimos y pacíficos, así como estimular la participación política de la izquierda. Además de los aspectos electorales, esta nueva ley electoral estuvo acompañada por una ley de amnistía que liberaba a los presos políticos implicados en movimientos armados urbanos o rurales.⁵

⁴ *Ibidem*, pp. 65-67.

⁵ Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México-Fontamara, 2006, pp. 34-35.

Esta reforma tuvo como antecedentes: la elección presidencial de 1976 reveló que el régimen enfrentaba una aguda crisis. A la candidatura única de José López Portillo, se sumó el intento de secuestro de Margarita López Portillo, hermana del candidato, por parte de un comando de la Liga Comunista “23 de Septiembre”. En medio de este ambiente de tensión, López Portillo, una vez que había rendido la protesta de ley como Presidente de la República, giró instrucciones al secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Jesús Reyes Heróles para alcanzar una reforma política.⁶ Se inició así, una serie de audiencias públicas para exponer posiciones en torno a la próxima reforma, a las cuales fueron invitadas organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general. Los trabajos iniciaron el 21 de abril de 1977.

Meses después, el poder Ejecutivo envió al Legislativo un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales que trazaban un nuevo mapa político-electoral: 1. Le confería a los partidos políticos el carácter de institución de “interés público” y de carácter “nacional”; 2. Se proponía un régimen nuevo para ingresar al escenario electoral: el registro “condicionado”; es decir, brindar la oportunidad de presentarse a un proceso electoral sin restricciones previas y, el requisito fundamental para que la organización permaneciera, obtener 1.5 por ciento de la votación de los comicios de que se tratara; 3. Se modificaba y ampliaba la Cámara de Diputados. Se establecía un número fijo de 400 diputados; se definían de modo permanente 300 distritos electorales y otros 100 corresponderían a la representación proporcional, se trataba de la adopción de un “sistema mixto con dominante mayoritario”; 4. Consagró por primera vez un régimen específico de nulidades y recursos que servirían como instrumentos para reponer la legalidad en las decisiones de los órganos electorales: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión. De igual forma, se estableció el recurso de reclamación, que permitía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) investigar de oficio actos violatorios del sufragio, en aquellos casos en donde a su juicio estuviese en duda todo el proceso electoral; 5. A los partidos políticos nacionales se les reconocía el derecho de participar en comicios locales sin ningún otro requisito más que el de contar con un registro nacional; 6. Se establecía como prerrogativa de los partidos políticos, el acceso a medios de comunicación y otorgó al reglamento respectivo la atribución de fijar los tiempos de uso. El reglamento prescribía en su artículo 34 que “del 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”; 7. Elevaba a rango de ley federal el acceso a los diputados de minoría y a los regidores de representación proporcional en ayuntamientos pertenecientes a municipios cuya población fuera mayor de 300,000 habitantes; 8. Mantenía el principio de autocalificación pero preveía la integración de un colegio electoral conformado por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados de representación proporcional, y 9. La autoridad electoral sufrió modificaciones en su estructura y funciones. En ella participarían los representantes de los partidos con registro y los representantes de aquellos partidos que tuvieran un registro condicionado, con derecho

⁶ Pérez Correa, Fernando, “El peso de los símbolos”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007, p. 29.

a voz. La CFE adquiriría la facultad de resolver sobre el registro de partidos y de asociaciones políticas; se introdujo también, la insaculación para seleccionar a los integrantes de las comisiones locales y de los comités distritales. Además, los partidos tendrían un representante ante el Comité Técnico de Supervisión del Registro Nacional de Electores.⁷

La reforma de 1977 modificó 17 artículos constitucionales (6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), que fue aceptada por el poder Legislativo el 6 de diciembre de ese año, y la nueva ley electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 del mismo mes. Los objetivos que se plantearon desde el gobierno con la reforma electoral fueron: 1. Integración de la izquierda armada al terreno electoral; 2. Garantizar que la participación de más candidatos y no sólo del proveniente del partido hegemónico; 3. Abrir “válvulas de escape” para la tensión ciudadana, y 4. Generar nuevos estímulos a la oposición para incentivar su presencia y permanencia en el terreno electoral.⁸

En el siguiente sexenio, ocurrió una nueva reforma en materia electoral que incluyó cambios a seis artículos constitucionales, aprobados en diciembre de 1986; la abrogación de la LFOPPE y la aprobación del Código Federal Electoral, aprobado en febrero de 1987. Varios sectores cuestionaron severamente al nuevo ordenamiento debido a que introdujo un esquema proporcional de representación de los partidos políticos dentro de la Comisión Federal Electoral y en las comisiones locales y distritales. A diferencia de lo que establecía la ley anterior, de un representante por partido político, ahora la representación estaba vinculada con el porcentaje de votos en la elección federal inmediata anterior.⁹

El sexenio reformista

Un signo distintivo del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari fue la gran cantidad de reformas electorales que impulsó y puso en vigor. Hubo una reforma al inicio de su sexenio, una más a la mitad y la última tuvo lugar tres meses antes de la elección presidencial de 1994. La negociación con y entre los partidos políticos estuvo caracterizada “[...] por la continua interpenetración entre estrategias de negociación de nuevas reglas de competencia y estrategias de promoción del interés propio que permiten avanzar frente a adversarios.”¹⁰

En su discurso de toma de posesión, el presidente Salinas propuso el “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática” que tuvo como ejes principales: *a)* una política de apertura; *b)* un compromiso para perfeccionar los procedimientos electorales; *c)* la garantía de transparencia en los comicios; *d)* la actualización del régimen de partidos, y

⁷ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, pp. 103-107.

⁸ Crespo, José Antonio, “Los estudios electorales en México”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, 1998, p. 266.

⁹ Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁰ Prud’homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1996, p. 98.

e) la modernización de las prácticas de los actores políticos. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció cuatro líneas para orientar la acción del gobierno en el marco del acuerdo nacional citado: 1. Preservación del Estado de derecho y la seguridad nacional; 2. Perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política; 3. Modernización del ejercicio de la autoridad, y 4. Ampliación a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.¹¹ En aquella sesión del Congreso General, 139 diputados y cuatro senadores del Frente Democrático Nacional abandonaron la sesión, mientras que 101 legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) exigieron con pancartas que el presidente demostrará, “con hechos”, su compromiso democrático.¹²

A los nueve días de enero de 1989 se iniciaron los trabajos de la reforma electoral con la solicitud del titular del poder Ejecutivo a la CFE de organizar audiencias públicas, y, para tal efecto se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. A estas audiencias organizadas por la autoridad electoral, se sumaron las que llevaron a cabo la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los congresos y órganos electorales estatales. Las audiencias que en total fueron 12, tuvieron lugar en febrero, marzo y abril de 1989, y se abordaron los siguientes temas: derechos políticos y representación nacional; régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; política y medios de comunicación social; registro nacional de electores; organismos, procesos y contencioso electoral, e instituciones políticas del Distrito Federal. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados integró una Subcomisión que recabó información sobre los temas político-electorales, con el fin de dictaminar las iniciativas de reforma que presentarían los legisladores. Los temas que integraron la agenda de las audiencias organizadas por la Cámara de Diputados del 14 de febrero al 28 de abril fueron: bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas; sistema electoral de la Constitución; sistema de partidos políticos; organizaciones sociales, sindicatos y partidos políticos; democracia directa y democracia representativa en la Federación, estados y municipios; registro de los electores; proceso electoral; contencioso electoral y sus órganos; calificación de las elecciones; medios de comunicación y la actividad político-electoral; democracia y desobediencia civil; la organización política del Distrito Federal; el Estado y las agrupaciones religiosas denominadas iglesias, y el Congreso de la Unión.¹³

El 22 de junio de 1989, el presidente Salinas solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones con el objeto de avanzar en la reforma electoral. La Comisión Permanente emitió el Decreto para que el periodo extraordinario tuviera lugar del 28 de agosto al 20 de octubre. Después de deliberaciones, el proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue aprobado el 16 de octubre de 1989. En el Senado de la República, las reformas se aprobaron el 19 de octubre y al contar con el respaldo de la

¹¹ Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 28.

¹² Pérez Correa, Fernando, “Vicisitudes de la democracia mexicana”, *Este País*, núm. 184, 2006, p. 33.

¹³ Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, *op. cit.*, pp. 32-33.

mayoría de los congresos estatales, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de abril de 1990, el Decreto que reformaba y adicionaba los artículos 5º.; 53, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60, y 73, fracción VI, base 3a., y se derogaban los artículos transitorios 17, 18 y 19. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), fue aprobado el 14 de julio de 1990 con 364 votos por legisladores del PRI, del PAN, del Partido Popular Socialista (PPS), del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y una veintena de votos en contra de diputados panistas y de toda la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Cofipe vino a sustituir a la legislación electoral anterior y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Con esta reforma se regresó al concepto de que la responsabilidad en la organización de las elecciones es una función compartida entre el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos. Con este espíritu, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por Consejeros Magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, por delegados del poder Legislativo y representantes de los partidos políticos. El presidente del IFE sería el secretario de Gobernación como representante del poder Ejecutivo. Se constituyó también el Tribunal Federal Electoral que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral y se le otorgó facultades para emitir resoluciones de pleno derecho.¹⁴

El Cofipe estableció mecanismos para seleccionar a los funcionarios electorales. Asimismo, respetó los tiempos en medios de comunicación previstos en la ley electoral anterior y amplió las prerrogativas de los partidos al permitirles la transmisión de programas en cobertura regional. De igual modo, el artículo 48 del Cofipe previó que el IFE podría solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) las tarifas de publicidad en radio y televisión para fijar topes a las tarifas publicitarias, al eliminar la diferencia entre publicidad política y comercial.

Hay que indicar que para sacar adelante esta reforma, el presidente Salinas de Gortari, encontró en el PAN a un aliado. El programa del gobierno de la República coincidía en varios aspectos con posturas que el PAN había sostenido anteriormente. Existió un terreno fértil para las negociaciones. En julio de 1989 los dirigentes de ese partido fueron recibidos por el Presidente de la República y se respondió favorablemente a su petición de convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para discutir la reforma electoral. Además, este partido en documentos como el “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia” y la Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, demostraba un interés profundo en cambios a la legislación electoral.¹⁵

Para el PRI, la aprobación de la llamada “cláusula de gobernabilidad” –que consistía en que al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional emitida, se le otorgaría la constancia de asignación por el número de diputados necesarios para contar con la mayoría absoluta– garantizaba un horizonte

¹⁴ *Ibidem*, pp. 85-90.

¹⁵ Prud'homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *op. cit.*, pp. 102 y 104.

amplio de estancia en el poder. Aunado a eso, la imposibilidad de registrar candidatos comunes y las complejas condiciones para la construcción de coaliciones para las elecciones presidenciales, borraban el peligro de una alianza de carácter antisistema. A pesar de la transformación de la CFE en IFE, al PRI no se le afectaba sustancialmente su influencia en la organización y vigilancia de las elecciones. Por su parte, el PAN vio reconocidas, en estos cambios legislativos, varias de sus demandas de reforma sobre la organización y vigilancia de los procesos comiciales y lograba promover algunos principios de su concepción de la democracia política: elaboración de un nuevo padrón electoral, profesionalización de la burocracia electoral, emisión de una credencial para votar con fotografía, penalización de los delitos electorales, limitación de la afiliación partidista corporativa, entre otros. Los partidos minoritarios también se vieron favorecidos: se incrementó de siete a 10 el número de diputados de los partidos que conseguían 1.5 por ciento de la votación nacional y se restableció el registro condicionado a nuevos partidos políticos o a aquellos que habían perdido su registro, con la condición de que no entraran en coalición con otros partidos. El PRD, como resultado de su antagonismo fue el principal excluido de la negociación de la nueva legislación electoral.¹⁶

La primera negociación de normas electorales que tuvo el sexenio de Carlos Salinas sentó las bases de la interacción entre los partidos políticos. Algunos de sus elementos fueron: 1. Una cooperación legislativa entre el PRI y el PAN en materia electoral, que de forma constante será puesta a prueba por el desarrollo y desenlace de elecciones; 2. Una oposición de tipo suma cero entre el PRI y el PRD en materia de negociación de reglas del juego que lleva al predominio de las estrategias de confrontación; 3. Una revitalización del PRI y los partidos minoritarios mediante la restauración de incentivos; 4. Unas coincidencias tácticas episódicas entre el PAN y el PRD que no logran generar resultados políticos concretos. El primero usa la posibilidad de aliarse tácticamente con el PRD para sacar más beneficios de su negociación legislativa con el gobierno; mientras que el segundo, manifiesta su apertura hacia el PAN dentro de su estrategia de creación de un amplio frente antisistema, y 5. El perfeccionamiento de un marco institucional y jurídico que funciona más como reglas de equilibrio (garantes de acuerdos políticos entre partidos políticos) que como reglas de funcionamiento (normas).¹⁷

Para 1991, el Cofipe sufrió algunas modificaciones publicadas el 3 de enero, en el *Diario Oficial de la Federación* que reformó y adicionó cuatro de sus artículos (13, 15, 127 y 366), con el fin de precisar algunas de sus disposiciones, en dos asuntos: el otorgamiento de las constancias de asignación por el principio de representación proporcional, y la pérdida de representación de un partido político ante el Consejo General del IFE. Sobre el primer punto, ahora se consideraría que el partido político que obtuviera 251 o más constancias por el principio de mayoría relativa y cuya votación fuera de al menos 35 por ciento y menor a 60 por ciento de la votación nacional emitida, se le asignarían dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual alcanzado arriba del 35 por ciento. De esta forma, el número total de diputados no podría ser mayor a la cantidad de sumar a 251, la cantidad de diputados que de esas listas se le asignaran por los

¹⁶ *Ibidem*, pp. 107-108.

¹⁷ *Ibidem*, p. 109.

porcentajes obtenidos por encima del 53 por ciento. Para el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el partido político que obtuviera 34 o más constancias por el principio de mayoría relativa y su votación estuviera entre el 30 por ciento y el 66 por ciento, se le otorgaría un asambleísta adicional de su lista por cada cuatro puntos porcentuales alcanzados por encima del 30 por ciento. El número de representantes no podría superar la cantidad resultante de sumar a 34, el número de representantes adicionales que les fueron asignados. Sobre el segundo punto, la pérdida de representación ante el Consejo General del IFE, se estableció que en el supuesto de que los representantes propietario o suplente de un partido político, se ausentaran sin justificación tres veces consecutivas de las sesiones del Consejo General, ese partido no formaría parte del mismo en ese proceso comicial.

Mediante un Decreto publicado el 17 de julio de 1992, en el *Diario Oficial de la Federación*, la ley electoral fue adicionada con dos artículos transitorios. Con ello se estableció que a partir de las elecciones federales de 1994 se contaría con una credencial para votar con fotografía, con lo que la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Nacional de Electores actualizaría el padrón electoral.

En su mensaje del IV Informe de Gobierno, en noviembre de 1992, el presidente Salinas anunció una nueva reforma electoral. En mayo de 1993, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN ordenó a su Comité Ejecutivo convocar a los demás partidos políticos y al gobierno de la República para que, juntos, formularan una agenda política de “definición democrática”. Luego de la presentación de la propuesta de reformas del PRI, los presidentes del PAN y del PRD emitieron una declaración conjunta que estuvo integrada por los puntos siguientes: la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo; la apertura de la Cámara de Senadores a la representación proporcional; la revisión de los requisitos para ser candidato a la presidencia de la República; modificación de la estructura del IFE; regulación del régimen financiero de los partidos políticos; creación de órganos de vigilancia de las finanzas partidistas; equidad en el uso de los tiempos en los medios de comunicación; elaboración de un padrón y de las listas confiables; promoción del ejercicio libre del voto; simplificación de documentación electoral y del proceso contencioso, y restablecimiento de las candidaturas comunes. No obstante, cuando el PRI satisfizo algunas demandas del PAN, éste último manifestó su apoyo a las propuestas. El PRD, inicialmente se manifestó a favor de la cooperación. En el marco del II Consejo Nacional de ese partido, de julio de 1993, se emitió la convocatoria para una cumbre de los partidos con el presidente de la República. Por su parte el PRI presentó, en mayo de 1993, ante la Comisión Plural de la Cámara de Diputados, algunas sugerencias de lo que podría ser la próxima reforma electoral. Sus propuestas buscaban satisfacer algunas demandas del PAN, para revalidar la relación de cooperación entre ambos partidos y remediar algunas de las inercias en cuanto a la desigualdad de la competencia.

Para 1993, las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobaron la que ha sido considerado por algunos como la segunda gran reforma del sexenio salinista que avanzó significativamente sobre aspectos centrales del debate partidista con siete reformas a artículos constitucionales (41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100) y 170 modificaciones al Cofipe

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de ese año.¹⁸ Estas reformas tuvieron dos características distintivas: ocurrió en medio de un ambiente marcado por problemas internos de los tres principales partidos políticos y un nuevo actor ingresó a la escena política: la jerarquía de la Iglesia católica. Además, esta reforma electoral se acompañó de la reforma política sobre el régimen de gobierno del Distrito Federal, que fue aprobada en octubre del mismo año y que otorgaba facultades legislativas a la Asamblea de Representantes. Esta serie de reformas electorales ampliaron las atribuciones del Consejo General del IFE y establecieron nuevos y más rígidos requisitos para nombrar a su director general. Asimismo, los funcionarios de las mesas directivas de casilla serían seleccionados mediante un doble sorteo. Respecto al financiamiento, al existente para las actividades electorales, se agregó el financiamiento, también de carácter público, para el desarrollo de los partidos políticos y se fijaron condiciones para el financiamiento privado. Se regularon además, los gastos de campaña y se estableció la obligación de que los partidos crearan a su interior, un órgano responsable de la administración de su patrimonio, el cual debería rendir cuentas al IFE. También se reconoció la observación electoral realizada por ciudadanos mexicanos.¹⁹ De igual forma, se eliminó la autocalificación del poder Legislativo y se suprimieron los colegios electorales y el Tribunal Federal Electoral fue dotado de facultades plenas para conocer y resolver las controversias electorales.

Las reformas a la Constitución y al Cofipe también fueron relativas a los derechos y la representación política, por ejemplo, se amplió el Senado con tres senadores electos por mayoría y uno correspondiente al principio de primera minoría por cada estado, lo que satisfizo la demanda del PAN para abrir dicha Cámara; se eliminó también la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y se redujo de 70 a 63 por ciento el número máximo de curules que podía tener un solo partido político en la Cámara baja.²⁰ Otro tópico que atendió esta reforma fueron las condiciones de la competencia electoral. Es aquí en donde se encuentra el “acceso equitativo a los medios de comunicación”, que abarcó dos niveles:

1. Los partidos políticos tienen garantizado un acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación, tanto en espacios comerciales como en programas permanentes o especiales. El IFE, a través de la Comisión de Radiodifusión, sugeriría a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) lineamientos generales para la información equitativa de las campañas de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación.

¹⁸ Sirvent Gutiérrez, Carlos, “La reforma electoral”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2010, p. 77.

¹⁹ Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 300-303.

²⁰ Sánchez Gudiño, Hugo, “Reforma Electoral 2007-2008 y la democracia del dinero”, en Sánchez Gudiño, Hugo, García Hernández, Fernando y De la O Tapia, Aldo Silvestre, *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*, op. cit., pp. 21-23.

2. El IFE solicitaría a los medios de comunicación un catálogo de tiempos y tarifas disponibles en radio y televisión, con el fin de garantizar que los partidos pudieran adquirir tiempo-aire en condiciones de equidad. Si dos o más partidos políticos deseaban el mismo tiempo-aire, la mitad sería dividida en partes iguales y la otra mitad sería dada al partido con mayor número de votos en la última elección federal. Ningún partido podría comprar tiempo-aire fuera de estos espacios.²¹ Con esta medida, se pretendió evitar que algún concesionario se negara a vender publicidad a un partido y también moderar la presencia de los partidos en radio y televisión.

Con esta reforma, el PRI logró mantener condiciones favorables para asegurar su permanencia en el poder: la modificación en el reparto de las plurinominales de la Cámara de Diputados le permitió participar en él hasta conseguir el 63 por ciento del total de las curules. Por su parte, el PAN vio resueltas varias de sus demandas, una de ellas, la reglamentación del financiamiento no gubernamental. Los partidos políticos minoritarios conseguían un cambio en los requisitos para conservar su registro: se necesitaba de uno por ciento de los votos para mantenerlo. Los reclamos principales del PRD quedaban fuera de la nueva legislación, como lo era la fiscalización por parte de los ciudadanos del padrón electoral.²²

La negociación de estas nuevas reglas del juego parece confirmar la consolidación del patrón de interacción al que dio lugar la primera reforma. Sus elementos fueron: 1. Una vez despejada la “incertidumbre electoral”, por los resultados obtenidos en las elecciones, el PRI está en una posición en la que puede ceder a más demandas de la oposición sin perder la facultad de control sobre el proceso electoral y las garantías para formar un gobierno con mayoría; 2. El PAN lleva hasta sus últimas consecuencias sus relaciones de cooperación con el gobierno y consigue satisfacer muchas de sus demandas de antaño; 3. De nueva cuenta, el PRD queda fuera de la negociación; 4. Los partidos pequeños consiguen otra garantía de sobrevivencia y el umbral acordado sugiere su debilidad política, y 5. La reforma expresa la culminación del sistema de cooperación PRI-PAN sobre la negociación de nuevas asimetrías en las condiciones de competencia electoral.²³

El presidente Carlos Salinas enfrentó, en 1994, tres situaciones muy diferentes: la entrada en vigor, el primero de enero del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el inicio, el mismo día, del movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI, el 23 de marzo.

Como respuesta a la inestabilidad política generada en un inicio por el Ejército Zapatista, los partidos políticos y el poder Ejecutivo, representado por el entonces secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, suscribieron, el 27 de enero de ese año, “El

²¹ Carpizo, Jorge, *Reforma política y electoral en México*, cit. por *Ibidem*, p. 23.

²² Prud'homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *op. cit.*, pp. 117-118.

²³ *Ibidem*, pp. 118-119.

Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia”,²⁴ que abría la posibilidad de nuevas modificaciones a la Constitución Política y al Cofipe. El texto consta de cinco acuerdos y ocho compromisos. Los primeros se refieren, de forma subrayada, a la creación de condiciones para incrementar la confianza en los procesos electorales, para facilitar la adhesión de los rebeldes al proceso pacífico de transformación del país y para corregir los problemas y rezagos sociales nacionales. Los compromisos fueron: 1. Garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales; 2. Alcanzar la confiabilidad plena del padrón electoral, las credenciales y las listas nominales, mediante el acceso al Registro Nacional de Electores de los partidos políticos; 3. Lograr la equidad en los medios de comunicación; 4. Impedir el uso de recursos y programas públicos en actividades de índole electoral; 5. Revisar el sistema de financiamiento de los partidos políticos; 6. Revisar las reformas realizadas al Código Penal Federal que puedan llevar a restringir derechos políticos; 7. Analizar la posibilidad de nombrar a un fiscal especial para delitos electorales, y 8. En caso de lograr los puntos anteriores, convocar a un periodo extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados para realizar las modificaciones legales que tuvieran lugar.²⁵

El PRD fijó su postura en el documento “La limpieza electoral es la condición para la estabilidad política”, en donde exigió la imparcialidad de las autoridades electorales mediante la “ciudadanización” de sus instancias de toma de decisiones; la plena confiabilidad del padrón y la exhibición de las listas nominales en las casillas; garantías para el financiamiento legal de las actividades proselitistas de los partidos y para la imparcialidad de los medios de comunicación, y la protección constitucional accesible y efectiva. En febrero, este partido presentó su propuesta para la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. A las ya enunciadas, se sumaron la restauración de la posibilidad de llevar candidaturas comunes, la elección directa de las autoridades del Distrito Federal y el otorgamiento del derecho al voto a los mexicanos radicados en el extranjero.²⁶

El PAN inicialmente se opuso a que las resoluciones del Acuerdo requirieran de modificaciones constitucionales y a la legislación secundaria. Al igual que el PRD, en un documento, hizo públicas sus sugerencias en materia electoral. Éste llevó por título “Democracia para la Paz” y pedía: la instrucción de la Presidencia de la República hacia los funcionarios públicos de abstenerse de cualquier apoyo ilícito a favor de alguno de los partidos, así como el compromiso de sancionar tales conductas; la no utilización partidista del Pronasol y el Procampo a favor de los candidatos del PRI; la fijación de los toques de

²⁴ Los firmantes del Acuerdo fueron: Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN a la Presidencia de la República; Luis Donald Colosio Murrieta, candidato del PRI a la Presidencia de la República; Fernando Ortiz Arana, presidente nacional del PRI; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del PRD a la Presidencia de la República; Porfirio Muñoz Ledo, presidente nacional del PRD; Rafael Aguilar Talamantes, candidato y presidente del PFCRN; Álvaro Pérez Treviño, candidato del PARM a la Presidencia de la República; Rosa María Martínez Denigri, presidenta nacional del PARM; Pablo Emilio Madero, candidato del Partido Demócrata Mexicano (PDM); Marcelo Gaxiola Félix, presidente nacional del PDM; Cecilia Soto, candidata del Partido del Trabajo (PT) a la Presidencia de la República, y Jorge González Torres, candidato y presidente del Partido Verde Ecologista de México. El Partido Popular Socialista no suscribió el documento.

²⁵ Becerra Chávez, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994”, p. 33 (mimeo).

²⁶ Prud’homme, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *op. cit.*, p. 122.

gastos de la campaña presidencial en la décima parte de lo aprobado por el Instituto Federal Electoral; la prohibición de estrategias electorales tendientes a comprometer el voto; una auditoría externa, independiente, profesional e integral del padrón electoral; el nombramiento de funcionarios de reconocido prestigio y autoridad moral, sin afiliación partidista, en todas las instancias del IFE; el nombramiento de un fiscal especial, responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales, y el establecimiento de procedimientos y sistemas que permitan contar con resultados electorales el mismo día de la elección. En febrero, el PAN volvió a manifestarse en contra de un periodo extraordinario de sesiones. Su preocupación era que el debate desbordara los límites de posibles acuerdos entre los partidos.²⁷

El PRI, al igual que el PAN, también se manifestó en contra de modificaciones legislativas. El 24 de enero, en un desplegado titulado “Por un proceso electoral imparcial, objetivo, legal y con certidumbre” la dirección nacional de ese partido hizo públicas siete propuestas de su candidato presidencial Luis Donald Colosio, en relación a las próximas elecciones: una auditoría externa al padrón electoral; un debate televisado entre todos los candidatos a la Presidencia; nuevos topes a los gastos de la campaña presidencial; un informe público del origen y la aplicación del financiamiento de la campaña presidencial de su partido; el acceso a los medios de comunicación dentro de los tiempos reconocidos el Cofipe y el incremento del tiempo oficial para efectos de la campaña; la presencia de observadores nacionales, y el anuncio inmediato de los resultados electorales.²⁸

Las negociaciones continuaron y en el mes de marzo se dieron a conocer los puntos para convocar al periodo extraordinario de sesiones: *a)* La modificación al artículo 41 constitucional y lo relativo al Cofipe para transformar la figura de Consejero Magistrado por la de Consejero Ciudadano, en el Consejo General del IFE, cambiando las formas de su designación, y quitarles a los partidos el derecho a voto en las sesiones del IFE, y *b)* La reforma al Código Penal para precisar los delitos electorales y endurecer las sanciones. Estas reformas fueron aprobadas el 23 de marzo.²⁹

Un mes antes, el 14 de febrero de 1994, el IFE publicó los *Lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión respecto de la información y difusión de actividades de campaña de los partidos políticos*, que contenían una serie de recomendaciones que la autoridad electoral dirigió a los concesionarios para evaluar la imparcialidad en las transmisiones sobre la información relacionada con las campañas. A pesar de que los miembros de la CIRT no estaban obligados a seguir tales recomendaciones, la autoridad electoral federal, a través de su Comisión de Radiodifusión, sí debía monitorear los noticiarios más importantes en radio y televisión para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones y hacer públicos los resultados. Dichas recomendaciones fueron: 1. Mantener el equilibrio en el tiempo de transmisión para todos los partidos; 2. Presentar información con imparcialidad, y 3. Presentar imágenes y sonidos de los candidatos y sus campañas con calidad técnica uniforme.

²⁷ *Ibidem*, p. 123.

²⁸ *Ibidem*, pp. 123-124.

²⁹ Becerra Chávez, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994”, *op. cit.*, pp. 34-39.

El 19 de abril fue publicado el Decreto, en el *Diario Oficial de la Federación*, que reformó los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución General de la República. Con ello se determinó que la organización de las elecciones federales seguiría siendo una función estatal y el responsable sería un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrirán los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, y los principios que conducirán esta función serían: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia. Con la supresión de la figura de Consejero Magistrado el Consejo General de la autoridad electoral estará integrado por Consejeros Ciudadanos, designados por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por representantes de los partidos políticos. Los Consejeros Ciudadanos serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.

Fue el 18 de mayo de 1994 cuando se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que reformaba el Cofipe. Esta reforma constituyó un paso hacia la autonomía de los organismos electorales.

Las reformas del agitado año de 1994, son relevantes por al menos, dos razones: primero, porque son las primeras realizadas con el consenso de todos los partidos, incluido el PRD (aunque produjo una fuerte división en su grupo parlamentario); segundo, porque incidieron primordialmente en la composición de los órganos electorales, eliminando algunos problemas que prometían crear condiciones de impugnación electoral y que van a culminar en las reformas de 1996.

Las negociaciones de esta reforma electoral muestran una evolución en la pauta de interacción entre partidos políticos: 1. El PRI reconoció la necesidad de incluir al PRD en el diálogo en torno a la negociación de las reglas electorales; 2. La evolución de las negociaciones sobre la ley electoral y el resultado electoral de 1994 parecen confirmar la certeza de la estrategia gradualista del PAN; 3. El PRD efectuó un cambio importante de estrategia que oscila entre la cooperación y la confrontación, y 4. La última negociación y el resultado de la elección de 1994 confirman el carácter tripartidista del sistema de partidos e instauran un régimen de cooperación limitada entre los principales partidos.³⁰

La reforma definitiva

Ernesto Zedillo Ponce de León, quien sustituyó a Luis Donaldo Colosio en la candidatura presidencial, resultó ganador de las elecciones de 1994. En su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de ese año anunció el compromiso de llevar a cabo una nueva reforma electoral que atendiera las demandas de mayor transparencia y equidad en la competencia.³¹ Así, el 17 de enero de 1995, los representantes de los partidos políticos con presencia en la Cámara de Diputados y teniendo al Presidente de la República como testigo firmaron los

³⁰ Prud'homme, Jean-François, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *op. cit.*, pp. 125.

³¹ Rabasa, Emilio O., "La reforma electoral definitiva", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, 1995, pp. 279-289.

“Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, en el cual establecieron la necesidad de impulsar una reforma electoral, coincidiendo con el presidente Zedillo en que los temas centrales de la reforma debían atender la demanda de procesos electorales equitativos y confiables, así como asegurar su legalidad y transparencia. Los firmantes fueron los presidentes nacionales de los partidos políticos María de los Ángeles Moreno (PRI); Carlos Castillo Peraza (PAN); Porfirio Muñoz Ledo (PRD) y Alberto Anaya (Partido del Trabajo, PT), y el Presidente de la República como testigo de honor. Al día siguiente, las fracciones parlamentarias de los partidos referidos suscribieron un punto de acuerdo en donde avalaban el Acuerdo Nacional y manifestaban la voluntad del poder Legislativo de ser un agente activo en el proceso de reforma.

Diez fueron los temas fundamentales de este acuerdo nacional: 1. Instalación de una mesa de negociación entre el poder Ejecutivo, las dirigencias nacionales de los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias en los Congresos federal y locales; 2. Promoción en el menor tiempo posible, de un diálogo nacional cuyo tema sería la reforma política; 3. Profundización de las relaciones de carácter democrático entre los poderes federales y entre éstos y los estados y los municipios; así como, entre la administración pública, los partidos políticos y la sociedad civil; 4. Lograr avances inmediatos para arribar a la reforma electoral definitiva a nivel federal, que serviría de ejemplo a las entidades federativas; 5. Promover, con respeto a la soberanía de cada estado, reformas electorales que incorporen los criterios de la reforma electoral federal; 6. Impulsar, con la participación ciudadana, la reforma política del Distrito Federal; 7. Conducir la actuación de los poderes públicos con apego a la ley para garantizar la vigencia del Estado de derecho; 8. Asegurar la legalidad, la equidad y la transparencia en los procesos electorales inmediatos; 9. Acordar la resolución inmediata de los conflictos post-electorales en un marco de justicia, legalidad y respeto mutuo, y 10. Garantizar que, una vez concluidas las reformas y satisfechas las condiciones de equidad y legalidad en las elecciones, no se lleven a cabo acciones que violenten el marco jurídico y ataquen a las instituciones.³²

Para desahogar la agenda, se acordó dividirla en cuatro apartados: 1. Reforma electoral; 2. Reforma de los poderes públicos; 3. Federalismo, y 4. Medios de comunicación y participación ciudadana. No obstante, los conflictos generados por las elecciones en Tabasco y Yucatán ocasionaron que el PRD y el PAN dejaran las negociaciones. El primero se retiró el 26 de abril de 1995 argumentando que su candidato al gobierno de Tabasco, Andrés Manuel López Obrador, había sufrido un fraude por el candidato priista, quien había resultado ganador de la elección, Roberto Madrazo. Por su parte, el PAN protestó por el triunfo electoral de Víctor Cervera Pacheco, del PRI, para renovar el poder Ejecutivo en el estado de Yucatán y dejó la mesa de negociaciones en junio de 1995.

Un suceso tensionó aún más las relaciones entre el gobierno y los partidos políticos: el asesinato en Aguas Blancas, Guerrero, de 17 campesinos por integrantes de la policía motorizada. El titular de la secretaría de Gobernación, Estaban Moctezuma fue sustituido ese mismo día por Emilio Chuayffet.

³² Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, 1997, pp. 13-16.

Los triunfos electorales del PAN en Jalisco, Guanajuato y Baja California, permitieron distender las negociaciones. A finales del mes de octubre, se reinició el diálogo con todos los partidos y un mes después, se sumaron los coordinadores parlamentarios en las cámaras.

En el marco de la discusión electoral, el IFE organizó, en julio de 1995, de forma independiente una serie de foros en Xalapa, Guadalajara, Toluca, Durango y el Distrito Federal, para discutir la agenda de la reforma político-electoral. Los temas de análisis fueron: principios rectores, órganos y procedimientos electorales; condiciones de la competencia; democratización de la representación, y partidos, asociaciones y coaliciones. Asistieron representantes de los poderes la Unión y de los estados, de los partidos políticos y de organizaciones no gubernamentales; académicos, intelectuales y periodísticas, y funcionarios electorales de los órganos estatales.³³

De igual forma, se constituyó un grupo alentado por organizaciones sociales y por algunos consejeros ciudadanos, entre ellos, Santiago Creel Miranda, José Agustín Ortiz Pinchetti y Jaime González Graf, que inició diversas reuniones de discusión bajo el nombre de “Seminario del Castillo de Chapultepec”, por ser éste el lugar de reunión, con el fin de elaborar y presentar una posición unificada sobre la reforma. El resultado de ejercicio fue el documento “Sesenta puntos para la reforma político electoral”, que fue dado a conocer el 16 de enero de 1996. El documento se dividió en 15 tópicos: 1. Derechos políticos; 2. Autoridad electoral; 3. Tribunal Federal Electoral; 4. Fiscalía Especializada de Delitos Electorales; 5. Financiamiento y gastos de campaña; 6. Condiciones de equidad en los medios de comunicación; 7. Condiciones de la competencia; 8. Partidos políticos y su afiliación; 9. Coaliciones y candidaturas comunes; 10. Cédula de identidad ciudadana y padrón electoral; 11. Programas públicos y procesos electorales; 12. Calificaciones de las elecciones; 13. Representación nacional; 14. Procesos electorales locales, y 15. Propuestas adicionales.³⁴

El 17 de febrero de 1996 un suceso puso en duda que las negociaciones para alcanzar una reforma se alcanzaran. El PAN se retiró de la mesa de diálogo debido a que ese día el Tribunal Electoral del Estado de Puebla confirmó el triunfo del PRI en la elección municipal de Huejotzingo. No obstante, presentó una serie de iniciativas electorales ante el Congreso de la Unión en el periodo de sesiones de abril.

El 15 de abril de 1996 estaba terminado el documento con las conclusiones de la mesa para la reforma electoral, mismo que fue dado a conocer el 22 de ese mes, y que estaba integrado por 79 puntos y dividido en dos secciones, una relativa a las modificaciones constitucionales y otra a las modificaciones a la legislación secundaria. En mayo se pretendió acelerar la aprobación de la reforma por diversos motivos: porque se acercaba el informe presidencial y era necesario que el presidente de la República ofreciera resultados concretos; en el ámbito internacional, era preocupante que México no alcanzara el perfeccionamiento de mecanismos democráticos ya que eso podría acarrear repercusiones en la imagen del país. Para ello, se solicitó la renuncia del presidente municipal electo de Huejotzingo, Miguel Ángel Martínez. Con esta decisión, el PAN volvió a la mesa de

³³ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit., pp. 384-386.

³⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, op. cit., pp. 23-31.

negociaciones. Aunado a esto, la elección de la dirigencia nacional del PRD fue otro catalizador para la reforma. Antes de que Porfirio Muñoz Ledo dejara de ser el presidente nacional del PRD se suscribió el acuerdo entre todos los partidos y el gobierno.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos en el Congreso de la Unión y el titular del Ejecutivo presentaron, de forma conjunta, el 25 de julio de 1996, ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma a la Carta Magna en materia electoral, así como relativa a la organización del gobierno del Distrito Federal, que fueron aprobadas el 30 de julio en un periodo extraordinario de sesiones por todos los miembros presentes de dicha Cámara y el 1 de agosto por el Senado de la República, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.³⁵ Por su parte, las reformas a la legislación adjetiva, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* exactamente cuatro meses después, el 22 de noviembre y modificaron el Cofipe; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los resultados de esta reforma electoral fueron los siguientes: *a)* la autonomía total de los órganos electorales; *b)* la protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanzó un estatuto e instrumentos superiores a los del pasado; *c)* se instaló el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral; *d)* la separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral; *e)* se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; *f)* las condiciones de la competencia mejoraron, no solamente porque los recursos materiales y de acceso a los medios de comunicación se equipararon, sino porque la autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos de las campañas; *g)* varios de los acuerdos progresivos con relación a los materiales electorales, que impactaron en la confianza en las elecciones de 1994, fueron incorporados a la nueva legislación, como el talón con folio de las boletas electorales y la exhibición de las listas nominales; *h)* se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados; *i)* se inyectó un mayor pluralismo a la Cámara de Senadores, por medio de la elección de 32 de sus integrantes en una lista nacional de representación proporcional, y *j)* se abrió el Distrito Federal a la competencia electoral, mediante la elección directa del Jefe de Gobierno.³⁶

Esa reforma, es sin lugar a dudas, una de las más amplias e incisivas en la historia política del México reciente y atendió con profundidad cinco puntos que hoy marcan las coordenadas del sistema electoral:

1. Definió que la autoridad más confiable para organizar y arbitrar una competencia cada vez más intensa debía ser una institución de Estado autónoma. De esta forma,

³⁵ Sirvent Gutiérrez, Carlos, "La reforma electoral", *op. cit.*, p. 80.

³⁶ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-10.

dejó de existir un representante del poder Ejecutivo en el del Consejo General. El Secretario de Gobernación, dejó de integrar el máximo órgano de dirección del instituto. Por lo que respecta a los representantes del poder Legislativo, su poder dentro del Consejo se vio limitado: de contar con derecho a voz y a voto, su participación se redujo sólo al derecho a voz.

2. Estableció que los derechos políticos de ciudadanos y partidos estarían protegidos por un Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación.
3. Contribuyó a crear condiciones equitativas de la competencia. Garantizó que el financiamiento público a los partidos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, fijó límites a los flujos privados de recursos para atribuciones de fiscalización a la autoridad electoral. Además, multiplicó el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas.
4. Refrendó una composición del Congreso de la Unión que combina el principio de mayoría relativa con la proporcionalidad.
5. Se acordó que la arena electoral seguiría siendo un espacio con acceso abierto para nuevas organizaciones.³⁷

El Presidente de la República señaló que este paquete de reformas conduciría al país a la “normalidad democrática”. Esa idea fue desafortunada porque, a decir de sus críticos, suponía que en el pasado se había vivido en la anormalidad. El concepto había sido acuñado meses antes por un grupo de analistas que en mayo de 1994 había dado a conocer un amplio pronunciamiento a favor de dicha “normalidad”.³⁸

³⁷ Woldenberg, José, “La próxima reforma electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-International IDEA, 2007, p. 80.

³⁸ Cfr. Moncayo, Pablo Pascual (coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Ediciones Cal y Arena, México, 1995.

CAPÍTULO III

Antecedentes de la reforma 2007-2008:

La ley “Televisa” y la elección presidencial de 2006

III.1 Reformas a modo: la ley “Televisa”

Es imposible dudar que los medios de comunicación han logrado acumular mucho poder, que son industrias que han llegado a moldear la vida pública y a dictar las agendas cultural y política del país. A partir de las elecciones del año 2000, los medios comenzaron a desempeñar un papel definitorio en los procesos electorales, y el enorme gasto de los partidos en los medios marcó los términos de la contienda presidencial y delineó las pautas de los acuerdos futuros que tienen repercusión en la vida colectiva, a grado escandaloso.

Las acciones iniciales

El presidente Vicente Fox, a dos años de haber iniciado su mandato, tomó la decisión de modificar el acuerdo presidencial de 1969, en el cual se le otorgaba al gobierno de la República, el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión de cada una de las emisiones de radio y televisión. Con ello, en lugar de los 300 minutos diarios a los que tenía derecho, se quedó, solamente, con 18 minutos diarios en televisión y 35 en radio. Los argumentos principales a favor de esta reforma fueron dos: uno era que, a diferencia de lo que ocurría antes, los contenidos gubernamentales se transmitirían únicamente entre las 06:00 y 24:00 horas; no obstante, esto no sucedió y la mayoría de los contenidos oficiales se continuaron transmitiendo después de la media noche. El otro argumento consistió en el ahorro de recursos: al poder presentar los anuncios en mejores horarios, el gobierno no erogaría fondos que antes se empleaban en garantizar la transmisión de sus contenidos en horarios con elevadas audiencias. Sin embargo, esto tampoco pasó. Se mantuvo una elevada inversión publicitaria en radio y televisión; por ejemplo, en el 2002, el gobierno gastó en medios electrónicos privados \$571,340,000.00, al año siguiente –año de elecciones intermedias– el gasto se elevó a \$1,239,390,000.00, tuvo una ligera reducción en 2004 (\$894,850,000.00) y en 2005 volvió a aumentar (\$971,383,000.00).¹

¹ Guerrero, Manuel Alejandro, “Los medios de comunicación y el régimen político”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean-François (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, p. 276.

Este hecho fue un freno a la transición democrática o bien, para algunos, una regresión, ya que se invirtió la rectoría estatal a favor del capital y a expensas de las instituciones.² Con ello, aumentó el tiempo de comercialización de las empresas. De acuerdo a Raúl Trejo, el beneficio económico para las televisoras fue de mil cien millones de pesos. Esta fue la primera concesión que hizo el presidente Fox a las empresas de medios de comunicación. La segunda fue la modificación al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1973, para otorgar mayores facilidades a la transmisión de publicidad comercial. Los concesionarios fueron beneficiados ya que se dejó fuera del tiempo que se les autoriza para transmitir publicidad –18 por ciento del tiempo total de transmisión para televisión y 40 por ciento del tiempo total para la radio– la programación que se transmite entre las 24:00 horas y las 5:59 de la mañana. De esta forma, el artículo 46 del citado reglamento les permite transmitir continuamente una programación de oferta de productos (*telemarketing*), que no está considerada dentro del tiempo de publicidad. Además, en el artículo 6º. transitorio del mismo ordenamiento, se estableció que “las concesiones que venzan antes del 1 de enero de 2004 podrán solicitar el refrendo de concesión en plazos menores a los señalados en el presente reglamento”.³ Como resultado, los grandes consorcios mediáticos aumentaron su poder, real y simbólico, de por sí, de grandes proporciones, frente a una clase política fragmentada y con gran necesidad de “obtener pantalla”. Así, con las vías tradicionales de acceso al poder desarticuladas, la influencia de los medios electrónicos radica en su capacidad para hacer que el actor político exista más allá de su entorno y pueda ser reconocido por medio de una cobertura casi permanente.⁴

Ese mismo año, TV Azteca tomó, mediante el empleo de la fuerza, las instalaciones del equipo transmisor y la antena de CNI Canal 40, empresa que empezaba a destacar en la televisión mexicana. Ambas compañías televisivas tenían un litigio judicial sobre un acuerdo comercial que habían establecido años atrás. La decisión de los tribunales no favoreció a TV Azteca, por lo que la llamada empresa del Ajusco envió a un grupo de sujetos armados a ocupar las instalaciones de CNI Canal 40. Durante un mes, la antena de dicha empresa estuvo invadida, lo que no hizo sino demostrar la impunidad con la que se desenvuelve la televisora. Un par de años más tarde, esa frecuencia fue ocupada por TV Azteca sin autorización expresa de las autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.⁵ La ausencia de una acción por parte del gobierno mexicano ilustró su incapacidad en materia de radiodifusión. El presidente Vicente Fox respondió “Y yo, ¿por qué?”, cuando se le cuestionó sobre el asunto. Ejemplo claro del desvanecimiento de las responsabilidades en materia de radio y televisión del Estado.

Una acción más para beneficiar, gratuitamente, a los empresarios de la comunicación, fue la aprobación, ocurrida en julio de 2004, del acuerdo y la política sobre la implementación de la televisión digital, la cual tuvo un acento favorable en el renglón del

² Carreño Carlón, José, “Comunicación política: bloqueos y desbloqueos de la transición”, *Configuraciones*, núm. 10-11, 2002-2003, pp. 142-149.

³ Guerrero, Manuel Alejandro, “Los medios de comunicación y el régimen político”, *op. cit.*, pp. 276-277.

⁴ *Ibidem*, p. 274.

⁵ Trejo Delarbre, Raúl, “Televisoras, privilegios y poder político”, en Guerrero, Manuel Alejandro (coord.), *Medios de comunicación y democracia: perspectivas desde México y Canadá*, México, Universidad Iberoamericana, 2011, p. 45.

refrendo de las concesiones, quedando este procedimiento hasta el año 2021, mismo año en el que está contemplado el “apagón digital” que pondrá fin a las transmisiones en televisión analógica para que toda la televisión abierta que se difunda en México sea de carácter digital. Actualmente, las concesiones de las principales televisoras mexicanas, se encuentran refrendadas hasta ese año.⁶

A pesar de los actos realizados por el titular del Ejecutivo Federal, la acción en materia de regulación estatal de los medios de comunicación que marcó a la primera administración de la alternancia fue el respaldo a una reforma legal que reforzaba los privilegios de los empresarios de la comunicación, concentraba frecuencias en pocos sujetos y limitaba las posibilidades de crecimiento de los medios de servicio público. Estos cambios legales fueron conocidos como la ley “Televisa”, que consistió en la modificación de varios artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones (los artículos reformados fueron el 13, 64 y 65 y se adicionaron los artículos 3º. [fracciones XV y XVI], y 9º. [9º.-A, 9º.-B, 9º.-C, 9º.-D y 9º.-E]).

Gabriel Sosa Plata escribió sobre el sexenio de Vicente Fox y su relación con los medios:

[...] la administración del presidente Vicente Fox ha dado respuesta positiva a prácticamente todas las exigencias de la cúpula de los concesionarios de la radio y la televisión. Con los panistas en el poder, los empresarios de la radiodifusión han obtenido más triunfos políticos que durante el gobierno que lo antecedió, el de Ernesto Zedillo, la modificación del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión acorde con sus intereses; la desaparición del decreto de 12.5% de tiempo fiscal; el refrendo prácticamente automático de concesiones vencidas por 12 años; el visto bueno para llevar a cabo la transición de las tecnologías digitales de radiodifusión con base en sus condiciones y su propia forma de trabajo [...]⁷

La unánime aprobación

Las iniciativas para reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, del diputado priista Miguel Lucero Palma, presentadas el 22 de noviembre de 2005, inspiradas por Javier Orozco Gómez del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien había sido abogado de Televisa, fue aprobada, en un rápido proceso (siete minutos), por unanimidad, el 1 de diciembre, en la Cámara de Diputados, y en el Senado, con 81 votos, el 30 de marzo de 2006. Apoyaron las reformas el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) votó en contra, enmendando con ello, un poco su postura en la Cámara de Diputados. Votaron a favor de la ley “Televisa”: 44 senadores del PRI, 30 del PAN, cinco del PVEM y dos senadores sin partido. La votación en contra fue de la manera que sigue: 15 senadores del PRD, 13 del PAN, 11 del PRI y un legislador sin partido, sumando 40 votos. Cuatro senadores se abstuvieron: tres del PAN y uno del PRI.⁸

⁶ Sosa Plata, Gabriel, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009, p. 16.

⁷ Sosa Plata, Gabriel, “La radiodifusión mexicana en 2003. Triunfos de los concesionarios”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 85, 2004, p. 16.

⁸ El listado de los senadores, su militancia partidista y la orientación de su voto, puede consultarse en: Corral, Javier y Aké Kob, Alin, “Medios de comunicación y elecciones. La televisión en el proceso electoral federal del 2006”, en Castañeda, Fernando y Cuéllar, Angélica (coords.), *Los límites de la democracia en México*.

Para conseguir el apoyo de los senadores, en el mes de febrero, Televisa, a través de su vicepresidente, Bernardo Gómez, reunió a los candidatos presidenciales y a los presidentes de los partidos políticos, para solicitarles la aprobación de las reformas. El 22 de marzo, la dirigencia nacional del PAN, encabezada por Manuel Espino y, un día después, los senadores del PRI, Erick Rubio y Emilio Gamboa, lograron presionar a la mayoría de sus senadores para que votaran a favor. El principal factor para que la ley “Televisa” fuera aprobada fue que los partidos no querían un enfrentamiento con las empresas de comunicación cuando se aproximaban las campañas electorales.⁹ Nadie quería que sus campañas políticas fueran omitidas por los medios.

Poco menos de un mes después, el 11 de abril, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, sin ningún cambio a lo propuesto por las comisiones de Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos del Senado, a pesar de la advertencia de la SCT y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) sobre las deficiencias legales que tenía y la disminución de facultades del Estado en materia de espectro radioeléctrico.¹⁰ Este hecho mostró el desinterés por los problemas nacionales del Presidente de la República, de los diputados federales, de la mayoría de los senadores, de los candidatos a la Presidencia de México y de los partidos políticos; en fin, de prácticamente toda la clase política, y confirmó que Televisa –principalmente– desplegó una gran labor de cabildeo en todos los partidos políticos. La coyuntura ayudó a la aprobación de la ley “Televisa”.

El reportero de la revista *Proceso*, Jenaro Villamil, anotó sobre este tema:

En entrevista con *Proceso*, la mayoría de quienes saben cómo se gestaron las modificaciones identifica a Bernardo Gómez –vicepresidente de Televisa– y a su director jurídico, Javier Tejado Dondé, como los artífices de los cambios que le otorgan a Televisa la seguridad de quedarse hasta por 20 años más con las nuevas concesiones que se darán en el proceso de convergencia digital, contar con un órgano regulador –la Cofetel– subordinado a sus intereses, y poner a la industria en manos sólo de quienes cuentan con más dinero para comprar los bienes públicos concesionados [...] ¹¹

La ley “Televisa” incluyó prerrogativas favorables para la convergencia tecnológica de las televisoras, concesiones por 20 años y refrendo automático de las mismas, licitación y subasta pública de concesiones, mayores requisitos para otorgar permisos de radio y televisión de servicio público, e imposibilidad para la instalación de radios comunitarias. La más importante de esas reformas, modificó el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en donde se establecía que las televisoras y radiodifusoras privadas podrían difundir servicios de transmisión de datos, telefonía, *Internet* y otros, utilizando las frecuencias que les fueron asignadas para transmisiones de radiodifusión y la SCT podría requerir el pago de una contraprestación.

Elecciones 2006, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

⁹ Cfr. Villamil, Jenaro, “El servilismo”, *Proceso*, núm. 1534, 2006.

¹⁰ Sosa Plata, Gabriel, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, *op. cit.*, p. 16.

¹¹ Villamil, Jenaro, “El verdadero poder”, *Proceso*, núm. 1519, 2005, p. 17.

Las modificaciones a este artículo mostraban cinco implicaciones graves: 1. Los servicios de telecomunicaciones, adicionales a los de radiodifusión, serían autorizados sin licitación o concurso; 2. Al no ser forzoso, el pago de la contraprestación estaría sujeto a la potestad de la autoridad administrativa, lo que aumentaba la discrecionalidad sobre el monto a cobrar e, incluso, sobre la pertinencia de cobrar o regalar a las televisoras el uso, para funciones adicionales, de las frecuencias concesionadas; 3. Los interesados en ofrecer los servicios adicionales de telecomunicación y que no tuviesen concesiones de radiodifusión quedarían marginados de tal posibilidad. Los que ya usufructuaban concesiones tendrían la vía libre para participar en un negocio adicional; 4. Las compañías radiodifusoras y televisivas de corte cultural, educativo y gubernamental quedaban excluidas de la posibilidad de ofrecer servicios adicionales de telecomunicaciones, y 5. No se establecía algún mecanismo para que después de 2021, las frecuencias adicionales asignadas fueran devueltas al Estado, por lo que se llegó a considerar que las empresas podrían quedarse con ellas.¹²

La reforma pretendía

[...] regalarle al duopolio de TV cientos de millones de dólares en espectro radioeléctrico para la comercialización de servicios de telecomunicaciones, vía la adjudicación directa del espectro sobrante gracias a la comprensión digital de los canales adicionales –denominados “espejo”–, que el gobierno federal asignó a las televisoras para el tránsito del sistema analógico al digital.¹³

De igual manera, la reforma propuso que la regulación de la radiodifusión estuviera a cargo de la COFETEL, a la que no se le otorgaron las atribuciones y facultades suficientes. Sobre su integración, tampoco se tomó en consideración que su consejo directivo estuviera formado por especialistas en el tema y que tuvieran autonomía suficiente de los partidos políticos y de las empresas de medios.

Una de las partes más polémicas de la ley “Televisa” es la que le permitía a los candidatos –y no a los partidos políticos– contratar directamente mensajes publicitarios con las televisoras, en evidente contradicción con lo estipulado en la ley electoral federal. Esto ocasionaría la “hipermercantilización” de las campañas y dejaría a los candidatos como rehenes del *poder* televisivo y de las condiciones y precios que éste imponga para aparecer en pantalla.¹⁴

Entre las principales críticas que se esgrimieron contra este conjunto de cambios legislativos se encontraban: 1. La rapidez y la falta de debate en su aprobación, pues en la Cámara de Diputados en unos cuantos minutos, sin discusión alguna y con ningún voto en contra, se aceptaron las modificaciones y, en el Senado, aunque algunos legisladores expusieron una polémica interesante en la tribuna de la Cámara Alta, la mayoría de ellos aprobaron las reformas sin razones convincentes; 2. A la COFETEL, como el órgano regulador de los medios, no se le planteó la autonomía del Ejecutivo federal sino que, se le

¹² Trejo Delarbre, Raúl, “Televisoras, privilegios y poder político”, *op. cit.*, pp. 47-48.

¹³ Corral Jurado, Javier, “Negocio redondo”, *El Universal*, México, 10 de enero de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/32938.html>>.

¹⁴ Villamil, Jenaro, “Poder-dinero-medios y elecciones en México”, en VV. AA., *El Triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2007, p. 7.

configuró, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo estipula la Ley Federal de Telecomunicaciones; 3. Las competencias legales de la COFETEL son débiles para el otorgamiento de concesiones, ya que las principales funciones recaen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dicho de otra manera, en el poder Ejecutivo; 4. Las concesiones se otorgan mediante licitación pública; es decir, los grandes capitales y los empresarios más experimentados en medios de comunicación electrónica son los que tienen más posibilidades de obtener futuras concesiones, con lo que el espacio radioeléctrico se rige por las leyes de un mercado asimétrico y no por el interés social; 5. No se democratizan las concesiones, se dejan intactas en los artículos 22 y 28 de la Ley de Radio y Televisión las concesiones “combo”, esto es, la práctica antijurídica que permite la transmisión simultánea por las frecuencias AM y FM a un concesionario que no ha participado en dos distintos procedimientos de concesión; en otras palabras, basta tener una concesión para tener doble beneficio, y 6. En materia electoral, la ley “Televisa” no le concedió al Instituto Federal Electoral ningún poder regulador y rector en la compra de tiempos en la radio y la televisión que realizaran los partidos, pues tal como lo establece la Ley Federal de Radio y Televisión, el órgano electoral será un pagador de la publicidad de los partidos a los medios.¹⁵

La insólita oposición

La oposición a estas reformas, conformada por sectores académicos, la sociedad civil y algunos políticos, fue sorprendente. El grupo opositor fue integrado por la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y Radio Independiente, esta última integrada por concesionarios de unas 180 emisoras de AM. Se sumaron a este bloque la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Federal de Competencia, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Cámara Nacional de la Televisión por Cable (CANITEC), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI), el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, el Colegio Nacional de Economistas, e incluso, se llegaron a sumar empresarios como Rogerio Azcárraga de Radio Fórmula, Juan Francisco Ealy Ortiz de *El Universal*, José Gutiérrez Vivó de Grupo Monitor, Alejandro Burillo de Grupo Pegaso, Joaquín Vargas de MVS, y Edilberto Huesca de Núcleo Radio Mil. La oposición de éstos últimos tiene una explicación: en la reforma no se incluían previsiones para que se le asignara una señal en frecuencia modulada por cada espacio que tuviesen en amplitud modulada, la cual era una antigua pretensión suya.

Las empresas proveedoras de equipos de telecomunicaciones que se opusieron, aglutinadas en la CANIETI, fueron silenciadas cuando Televisa amenazó con suprimirlas de sus padrones de proveedores. Lo mismo ocurrió con la CANITEC, que al inicio se opuso

¹⁵ Cárdenas, Jaime, “Campañas electorales, poder y medios”, en VV. AA., *El Triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México, op. cit.*, p. 10.

pero luego cambió de parecer, debido a la amenaza de no permitirles la transmisión de las señales abiertas en los sistemas de cable, como sucedió en Michoacán.¹⁶

Como respuesta a la oposición que suscitó la ley “Televisa”, el Senado de la República se vio obligado a organizar una consulta a la sociedad. Desarrolló cuatro audiencias públicas con 53 ponentes en total, de ellos, 41 se pronunciaron en contra de las iniciativas y 12 a favor.

La acción de inconstitucionalidad

El 4 de mayo de 2006, 47 senadores (16 senadores del PRI, 15 del PAN, 15 del PRD y uno de Convergencia), encabezados por Javier Corral del PAN y Manuel Bartlett del PRI, presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de esas reformas, porque consideraban que violaban diversos artículos de la Carta Magna. El ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano fue el responsable de elaborar el proyecto de sentencia.

Debido a que en la discusión de la acción de inconstitucionalidad estaban implicados muchos temas jurídicos, técnicos, económicos y políticos, el Máximo Tribunal de México decidió convocar al igual que lo hizo el Senado, a una serie de audiencias para escuchar a especialistas. Fueron seis los expertos en telecomunicaciones quienes manifestaron sus opiniones, tres provenientes de la Universidad Nacional Autónoma de México y tres del Instituto Politécnico Nacional. También tuvieron lugar audiencias para que se expresaran argumentos, que se aproximaban más a reflexiones políticas, a favor y en contra de la llamada ley “Televisa”.

En las sesiones previas al fallo de la SCJN, las televisoras instrumentaron una campaña mediática de desprestigio hacia los promotores de la acción de inconstitucionalidad: los senadores Corral y Bartlett. Esta campaña, disfrazada de reportajes, ocasionó que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobara, el 30 de mayo, un punto de acuerdo respaldado por todas las fracciones parlamentarias en el que se exigió a TV Azteca finalizar la campaña de desprestigio.

La sentencia de la Suprema Corte

El ministro Aguirre Anguiano, un año después, en mayo de 2007, señaló que varios artículos de la reforma se traducían en mayores privilegios a los actuales concesionarios. Su ponencia de 546 páginas fue difundida en el sitio *web* de la Suprema Corte antes de su discusión pública.

Entre los meses de mayo y junio de 2007, con la realización de ocho sesiones públicas, el pleno de la SCJN analizó el documento presentado por el ministro Aguirre Anguiano y declaró la sentencia respectiva, quedando sin efecto legal 28 de los 74 artículos de la citada ley. El poder Judicial fue el encargado de poner un freno a la acción política de Televisa, como cabeza visible de las empresas de medios, que de manera gradual destruía el Estado

¹⁶ Corral Jurado, Javier, “La rendición”, *El Universal*, México, 14 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33364.html>>.

de derecho. La sentencia final fue publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de agosto de 2007.

Muy importante fue la orientación que los ministros recibieron de los especialistas en telecomunicaciones, ya que sus argumentos técnicos fueron más allá de las cuestiones económicas o políticas. Uno de los ejes que guió el análisis de la SCJN fue la manera como al país le conviene que se utilice la digitalización de la televisión y no los intereses de las corporaciones. Los empresarios de la comunicación parecen olvidar que las concesiones son propiedad de la Nación y que no les han sido obsequiadas. Al uso de las concesiones como propiedad personal o familiar, se le ha denominado “patrimonialismo electrónico”.¹⁷

En una de las sesiones, realizada el 5 de junio, sobre las modificaciones al artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el ministro David Góngora Pimentel dijo:

Además del negocio original de radiodifusión, tendrán hasta el 65% del espectro para utilizarlo en otros servicios de telecomunicaciones gracias a los avances tecnológicos, a la decisión del secretario de Comunicaciones y Transportes y a la actuación del legislador que acorazó el acuerdo y lo llevó a nivel legal a través del artículo 28 impugnado, que parte de la posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión utilicen el espectro radioeléctrico sobrante para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones. Esta decisión es contraria a la Constitución Federal. ¿Hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural, con 103 millones de habitantes, el legislador decida que es preferible ver televisión con mejor calidad, durante el 20% del tiempo, prohijando los negocios de los concesionarios de radio y televisión para que dispongan hasta de un 65% del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias, que permitan la participación de más voces en el diálogo, haciendo posible una democracia efectiva? ¿Por qué debemos preferir la riqueza colorada de la transmisión de alta definición, durante el 20% del tiempo, a costa del monopolio monocromático de las empresas de televisión?¹⁸

Derivado de los puntuales señalamientos de la Suprema Corte, los legisladores debieron haber modificado los artículos indicados, situación que no sucedió y eso bien puede deberse a la falta de acuerdos en el poder Legislativo de la Unión o al desinterés de las grandes empresas de medios de continuar cabildeando ante el revés recibido, ocasionando que la antigua legislación, inoperante en la realidad de las telecomunicaciones del siglo XXI permanezca vigente.

La decisión judicial contraria a intereses privados mostró la independencia de la Suprema Corte y su capacidad y vigor para tomar decisiones que no satisfacen las exigencias e intereses de los poderes *fácticos* que se evidenciaron, por lo menos, en este episodio, como actores alejados del interés público.

Un hecho relevante del poder de las televisoras para frenar a los posibles competidores y detener la acción gubernamental en caso de que quiera regular su actuación, fue la campaña de desprestigio que instrumentaron Televisa y TV Azteca en contra del Grupo Casa Saba, empresa distribuidora de productos farmacéuticos, de salud, belleza y consumo, cuando anunció que había establecido un acuerdo con la empresa Telemundo para competir por una cadena de televisión nacional, en caso de que el gobierno mexicano pusiera a licitación las

¹⁷ Trejo Delarbre, Raúl, “Televisoras, privilegios y poder político”, *op. cit.*, p. 45.

¹⁸ Trejo Delarbre, Raúl, “El monopolio monocromático”, *Nexos*, núm. 372, 2008. Disponible en: <http://historico.nexos.com.mx/vers_imp.php?id_articulo=1405&id_rubrique=586>.

frecuencias para ese nuevo canal. El duopolio televisivo durante semanas presentó reportajes acerca del encarecimiento de las medicinas y las consecuencias sociales que implicaba el sobreprecio que imponen los intermediarios. Tiempo después Casa Saba desistió de sus intenciones y Telemundo firmó un convenio con Televisa para intercambiar programas.¹⁹

III.2 La elección presidencial de 2006

El proceso comicial del año 2006 para elegir al titular del poder Ejecutivo de la Unión fue, sin lugar a dudas, el de mayor competencia y confrontación, no solamente entre los actores políticos sino también entre la sociedad, que ha tenido lugar en la historia reciente. Cinco fueron los candidatos que participaron en la contienda: Felipe Calderón Hinojosa (PAN), Roberto Madrazo Pintado (Alianza Primero México [PRI-PVEM]), Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos [PRD-PT-Convergencia]), Patricia Mercado (Alternativa Socialdemócrata y Campesina) y Roberto Campa Cifrián (Nueva Alianza). Durante el periodo de la campaña electoral, iniciado formalmente el 19 de enero y culminadas el 28 de junio, los candidatos recorrieron las entidades de la República en busca del voto popular, participaron en mítines, difundieron sus propuestas y aparecieron en los medios de comunicación. Los partidos políticos tuvieron en la televisión el escenario de las tensiones entre los diversos proyectos políticos, aunque no todos con la misma intensidad y fuerza. Además del tradicional *spot*, los formatos publicitarios se diversificaron aunque eso no redundó en el mejoramiento de la calidad de los mismos o en la construcción de un debate verdadero sobre la agenda nacional. No hubo diálogo entre candidatos, partidos y ciudadanos.

Nuevos formatos publicitarios: la comedia en la política

Un formato nuevo en México empleado en estas campañas fue el que Bárbaro Origilio denomina “info-ficción”, mismo que fue usado por Televisa en la serie cómico-política *El Privilegio de mandar* y en la telenovela *La fea más bella*.²⁰ Ella se refiere, retomando a Jean Baudrillard, que una simulación puede llegar a tener consecuencias reales si los actores que están involucrados lo perciben de esa manera. De esta forma, lo que se escenificó en *El Privilegio de Mandar* pudo ser considerado por la audiencia, que al mismo tiempo eran electores, como información sobre los candidatos, los partidos políticos y las

¹⁹ Trejo Delarbre, Raúl, “Televisoras, privilegios y poder político”, *op. cit.*, p. 46.

²⁰ García Rubio, Claudia I., “Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009, pp. 5-6.

campañas, lo que pudo afectar la percepción política de los televidentes.²¹ Por otro lado, en una escena de la telenovela *La fea más bella*, un personaje le dijo a otro que votaría por el “presidente del empleo” –aludiendo al discurso de campaña de Felipe Calderón– y explicaba sus razones. Algunos días después, la productora de la telenovela, Rosy Ocampo, señaló que la mención era un asunto estrictamente comercial y no político, y correspondía al área comercial de Televisa. Fue una mención como otras que se hicieron para promocionar artículos para bebés o productos cosméticos. Asimismo, los candidatos de todos los partidos, con excepción del abanderado de la Coalición por el Bien de Todos, por rechazar la invitación, asistieron al programa, hoy desaparecido, cuyo público eran los jóvenes, *Otro Rollo*, conducido por Adal Ramones, en donde hablaron de sus propuestas políticas de forma coloquial. Cada candidato reaccionó de forma distinta a las preguntas y actividades que el conductor les planteó. El 7 de marzo de 2006 iniciaron las visitas de los candidatos a ese programa.

Roberto Campa, fue el primero y llegó acompañado de su familia y como se dedica al negocio automotriz, se hizo una analogía del país con un coche viejo. Felipe Calderón llegó el 14 de ese mes y habló principalmente de su padre, inició visiblemente nervioso pero cuando le tocó realizar la dinámica correspondiente que consistió en pintar una barda con el logo de su partido, se vio relajado y en confianza. Una semana después, el 21, llegó Roberto Madrazo. Habló del “nuevo” PRI, de su gusto por el ejercicio y de la enfermedad de su esposa. A la entrevista llegó el “amigo Roberto”, parodia del candidato presidencial realizada por el actor Arath de la Torre en *El Privilegio de Mandar*. El 28 de marzo, le tocó el turno a Patricia Mercado. Fue la última candidata en estar en el programa y el conductor Adal Ramones se caracterizó de “Ady Ramones”, quien simulaba ser amiga de la infancia de la candidata. Mercado le obsequió al conductor un libro con fotografías de mujeres destacadas, detalle que no tuvieron los otros candidatos. En la dinámica, le tocó participar en la preparación de la cena, en donde se hicieron referencias de los ingredientes con los otros partidos.²²

¿Por qué fueron los candidatos a programas como *Otro Rollo*? ¿Por qué prestaron sus equipos tanta atención a *El Privilegio de Mandar*? Las respuestas pueden encontrarse en el humor y las funciones políticas que tiene: *a)* logra una mayor visibilidad social de los políticos, ayudando a captar mejor la atención de los ciudadanos y de los propios medios de comunicación; *b)* facilita el proceso de persuasión, funcionando como un estímulo comunicacional para incidir en las creencias, actitudes y comportamiento de los ciudadanos; *c)* sirve como medio para denostar y ridiculizar a los opositores, en este caso,

²¹ Origilio, Bárbara, “Info-ficción: la construcción de un género híbrido en la parodia mexicana”, en Escudero Chaunel, Lucrecia y García Rubio, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujía Ediciones, 2007, p. 250. Véase también: Del Arenal, Mariana, Gortazar, Octavio, Peredo, María y Risco, Javier, “*El Privilegio de Mandar* o la parodia política mexicana”, en Escudero Chaunel, Lucrecia y García Rubio, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, op. cit., pp. 261-288.

²² Cfr. Gunther Ubaldo, Nayely, Ley Cortés, Seisi y Rojo Palavicini, Laura, “El programa *Otro Rollo* y las estrategias de los candidatos”, en Escudero Chaunel, Lucrecia y García Rubio, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, op. cit., pp. 289-312.

el humor es basado, generalmente, en mostrar la incongruencia y lo absurdo de las acciones, posicionamientos políticos o propuestas de los adversarios; *d)* genera una actitud y predisposición positiva entre los escuchas, ya que los objetivos del humor son hacer reír, agradar, caer bien y seducir a la audiencia; *e)* ayuda a generar un mayor nivel de memorización, ya que los electores recordarán más fácilmente aquellas frases, discursos y actos políticos en los que estuvo presente el buen humor; *f)* mejora la comprensión del mensaje transmitido, con el uso de metáforas en forma humorística; *g)* ayuda a lograr una verdadera diferenciación e identidad, ya que las personas tenderán a identificar mejor a los políticos con buen sentido del humor y a aquéllos cuyo don principal es saber hacerlos sonreír; *h)* ayuda a elevar el estado de ánimo de la audiencia y a superar momentos difíciles; *i)* el humor tiene un gran poder para unir a las personas y conseguir la cohesión de un grupo coadyuvando a formar, por ejemplo, equipos de campaña altamente competitivos, y *j)* finalmente, el humor incide en la orientación del voto; es decir, genera un efecto en la toma de decisiones electorales y en la motivación política del elector.²³

Dinero y publicidad

Todos los partidos en conjunto, de acuerdo al IFE, gastaron en ese proceso electoral 1,973 millones de pesos, en la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión. Un total de 757,545 *spots* (601,688 en radio y 155,857 en televisión) fueron transmitidos. Lo que equivale a alrededor de 3,400 horas de propaganda en radio y 920 en televisión. El PRI destinó \$642,073,695.00; el PAN, \$620,247,158.00 para publicidad electrónica; la Coalición por el Bien de Todos, \$575,658,364.00; Nueva Alianza, \$91,251,251.00, y Alternativa, \$44,742,067.00.²⁴ El IFE identificó además, que un total de 281,026 *spots* no fueron reportados por los partidos políticos, lo que puede equivaler a mil millones de pesos no justificados. No existe evidencia alguna de quién, cómo y cuándo pago esos promocionales. Esas cantidades no son menores, y en los últimos diez años se han gastado más de mil millones de dólares en las campañas electorales en México y el 60 por ciento se ha utilizado para la compra de espacios en medios de comunicación electrónicos.

Las campañas de 2006 se identificaron por el alto gasto en medios de comunicación y el uso de mensajes que descalificaban a los adversarios. En ese sentido, los resultados de la jornada electoral fueron de gran impacto en la opinión pública nacional. Sobre el gasto en medios de comunicación, hay que señalar que los partidos políticos y los candidatos son los clientes predilectos de las compañías de comunicación, ya que tienen presupuestos asegurados y el *spot* cubre las deficiencias en las propuestas de campaña.

Conocida es la diferenciación de precios entre la publicidad comercial y la publicidad política, ésta última es más costosa. El mecanismo más amplio de apoyo en campaña es el denominado “convenio de publicidad”, que incluye *spots*, reportajes de actos de campaña, entrevistas y frases que pueden aparecer en programas de diversión o deportivos. Además,

²³ Valdez Zepeda, Andrés, *Campañas electorales lúdicas: ganar el poder en la era del entretenimiento*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, pp. 78-80.

²⁴ Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 282.

para la comercialización de estos convenios, se utilizan varias estrategias de comercialización, una de ellas es la bonificación, que equivale al obsequio de determinado tiempo adicional si se adquiere cierta cantidad de mensajes promocionales. Otra estrategia es la que está basada en la cobertura informativa. Ésta consiste en que entre más convenios de publicidad se suscriban, mayor cobertura y preferencia tendrán en los espacios de noticias las actividades del partido o candidato. Toda una carpeta de servicios para el cliente.²⁵

Las campañas negativas

En relación a las campañas negativas, tan presentes en 2006, hay argumentos encontrados: unos consideran que son necesarias, que forman parte de la competencia política y su prohibición es algo antinatural. Argumentan que no existe evidencia conclusiva que indique que los ataques desaniman la participación electoral o que la opinión general sobre la democracia se vea afectada por ese tipo de mensajes. Si transmitir información y convencer son dos de las tareas fundamentales en una campaña, criticar se vuelve entonces en una forma de transmisión de información, lo que provoca que las campañas negativas puedan considerarse positivas para un sistema democrático porque genera votantes mejor informados; no existe una relación entre el incremento de los niveles de ataque en las campañas y la disminución del interés en las elecciones como mecanismo para responsabilizar a los gobernantes; los mensajes negativos no influyen poderosamente en la decisión electoral, y no existe un vínculo entre la reducción de la confianza y la participación ciudadana con el aumento de la negatividad en las campañas.²⁶ En el otro extremo, se señala que afectan a la democracia de diversas formas: reduce el número de votantes y renace la desconfianza ante las elecciones. Además, las campañas negativas condensan la opinión y reducen el razonamiento del elector; la denigración tiene efectos asimétricos, y la descomposición y encono que dejan son heridas profundas que destruyen personalidades y ponen en acción una mecánica de venganza.²⁷

Karen Johnson-Cartee S. y Gary Copeland publicaron en 1989 un estudio en el que identificaron 10 tipos de mensajes negativos. Ellos separaron los tipos de *spots* en dos clases con base en el contenido que se observa: contenido de carácter político, centrado en asuntos vinculados con el desempeño político del candidato, y contenido de carácter personal, centrado en las características de su personalidad y de su vida privada y familiar. Cuando le preguntaron a un grupo de electores su opinión sobre esas dos clases de *spots*, la respuesta fue que consideraban inapropiados aquellos que se referían a las características de su personalidad y de su vida privada y familiar, y pertinentes aquellos que se centraban en

²⁵ Aguayo Quezada, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010, p. 237.

²⁶ Cfr. Geer, John G., *In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago, Chicago University Press, 2006.

²⁷ Treviño, Javier, Acosta, Miguel y Tevera, Pilar, *Inequidad y miedo: las elecciones federales de 2006 vistas por televisión*, México, Propuesta Cívica, 2007, p. 48. Becerra Laguna, Ricardo, “2007: La reforma de la democracia”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, op. cit., pp. 185-186.

asuntos de política pública. Años más tarde, estos mismos autores, identificaron tres modos de argumentación en la publicidad negativa: 1. Los anuncios de ataque directo; 2. Los anuncios de comparación directa, y 3. Los anuncios de comparación implícita. Cada uno de éstos presenta su información, empleando un método inductivo o deductivo: a) mensaje directo: sólo ataca al oponente; b) mensaje de comparación directa: compara directamente a los candidatos con su experiencia, sus resultados electorales anteriores, etcétera, y c) mensajes de comparación implícita: silogismo truncado, no es negativo en sí mismo, sino que es la interpretación del público la que le asigna el carácter negativo.²⁸

En un estudio realizado por G. W. Richardson, se conformaron cuatro categorías de *spots* negativos definidas como: a) desbalanceado; b) engañoso; c) degollador, y d) emocional. Los “desbalanceados”, se definen como aquellos que presentan un argumento tendencioso, con independencia de la veracidad del mismo. Los “engañosos”, se caracterizan por la falta de credibilidad del argumento lo que hace que se ponga en duda la información que se presenta. En el caso de los “degolladores”, los elementos que resaltan son la agresión y el ataque personalizado hacia un candidato. Finalmente, los *spots* “emocionales”, emplean con frecuencia argumentos que apelan a la emoción y, carecen, en consecuencia, de un argumento racional, independientemente de su veracidad.²⁹

Autores como Stephen Ansolabehere y Shanto Iyengar, manifiestan su crítica a los efectos de los mensajes políticos negativos, por considerar que disminuyen la participación electoral, lo que puede ser considerado como una amenaza a la democracia y los electores solamente obtienen información parcial del candidato atacado, además, el efecto depende de varios factores, como su preferencia partidaria y el género del candidato que envía el mensaje.³⁰ Thomas Patterson en la misma lógica que Ansolabehere e Iyengar, manifiesta que las campañas negativas desalientan, al grado de que los ciudadanos quieran “menos política en sus vidas”.³¹

Vinculado con lo anterior, se encuentra el “escándalo político”. John B. Thompson nos ofrece una descripción de este fenómeno. El escándalo político ocurre cuando se encuentran implicadas personas que se desenvuelven dentro de la esfera política y que tiene una repercusión importante en las relaciones que se establecen al interior de la misma. El uso del escándalo político es parte de la estrategia de lucha para alcanzar el poder simbólico, relacionado a la reputación, el prestigio y la confianza. Las tres son formas de

²⁸ Johnson-Cartee S., Karen y Copeland, Gary, “Southern Voter’s Reaction to Negative Political Ads in 1986 Election”, cit. por Lugo Rodríguez, Ramón Alberto, *Estrategias de comunicación política. Análisis del spot televisivo de ataque en la competencia electoral*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2011, pp. 22-23.

²⁹ Richardson, G. W., “Looking for Meaning in all the Wrong Places: Why Negative Advertising is a Suspect Category?”, cit. por Juárez Gámiz, Julio (prólogo de Lorenzo Córdova Vianello), *La televisión encantada. Publicidad política en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 118.

³⁰ Cfr. Ansolabehere, Stephen e Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1997.

³¹ Patterson, Thomas, “Why do so Many Americans Hate Politics?”, cit. por Lugo Rodríguez, Ramón Alberto, *Estrategias de comunicación política. Análisis del spot televisivo de ataque en la competencia electoral*, op. cit., pp. 24-25.

capital simbólico necesarias para el ejercicio del poder político.³² En México, pueden recordarse varios escándalos de esta naturaleza y que fueron aprovechados en las campañas de 2006: las apuestas de un funcionario del Gobierno de la Ciudad de México –aparentemente con recursos públicos– y la entrega de fuertes cantidades de dinero a funcionarios también del Gobierno de la Ciudad de México por parte del empresario Carlos Ahumada, que supuestamente sería usado en la campaña política de Andrés Manuel López Obrador, videos que fueron presentados en programas con alta audiencia a nivel nacional.³³

Las campañas de este tipo, pueden considerarse como señales de la *antipolítica* debido a que ocasionan enfrentamientos abiertos y muchas veces estériles, aparece la intolerancia y ocurre la exclusión de los contrarios, en fin, el oficio político se desprestigia.³⁴

La negatividad se posicionó en las campañas políticas de 2006, como resultado de una sociedad posmoderna, en donde existe miedo a lo extraño y su manifestación más común es el aislamiento. Lo que se quiere evitar es que gane quien provoca temor.³⁵

Entre errores, encuestas y publicidad

El candidato de la Coalición por el Bien de Todos, durante los tres primeros meses de campaña, de acuerdo a encuestas de opinión, se mantuvo en el primer lugar de las preferencias. Es probable que esa ventaja, luego transformada en confianza, lo haya llevado a rechazar invitaciones a foros y diálogos con diversos sectores, entre los que destacan el financiero y el empresarial. O, a señalar públicamente que “[...] cuando uno tiene principios e ideales, cuando a uno no lo mueve la ambición, el poder o el dinero, uno se vuelve políticamente invulnerable [...] y por qué no decirlo: políticamente indestructible”.³⁶

Una de sus declaraciones sobre las diversas y reiteradas intervenciones del presidente Fox durante la campaña fue “¡Cállate, chachalaca!”³⁷, que fue inmediata utilizado por el equipo de campaña del candidato del PAN para comenzar la campaña negativa. La imagen de López Obrador fue de un político populista y de un individuo intolerante. Gradualmente se configuró la estrategia negativa hasta llegar a considerar al candidato del PRD como un “Peligro para México”. Su partido interpuso una queja por calumnia ante el IFE y el PAN

³² Cfr. Thompson, John, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós, 2001.

³³ Para una revisión de este tema, en particular el caso mexicano, puede consultarse: Mora Heredia, Juan y Rodríguez Guillén, Raúl, “Entre los escándalos mediáticos y la antipolítica”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 127, 2004, pp. 85-94.

³⁴ Pérez Correa, Fernando, “Estridencias y silencios electorales”, en Pérez Correa, Fernando (coord.), *Recuento de las elecciones del año 2003*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Gernika, 2004, p. 12.

³⁵ Pérez Fernández del Castillo, Germán, *México 2006. Las elecciones que dividieron al país*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 117.

³⁶ Ramos, Jorge y Miranda, Justino, “AMLO se define otra vez como ‘indestructible’”, *El Universal*, México, 13 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136141.html>>.

³⁷ Ramos Pérez, Jorge, “‘¡Cállese!’”, pide AMLO al Presidente”, *El Universal*, México, 16 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136239.html>>.

decidió sacar del aire esos *spots*. Estos mensajes y la decisión de no presentarse en el primer debate entre candidatos presidenciales ocasionaron que su intención de voto disminuyera.

La guerra de números aumentó de nivel. El candidato del PRD descalificó las cifras que no le daban el primer lugar ya que según su argumento, tenía su propio sistema de medición y otras fuentes que indicaban lo contrario. Sin embargo, nuevas encuestas publicadas mostraban la tendencia a la baja de López Obrador y el crecimiento de Felipe Calderón. Así que en sus actos de campaña el candidato perredista comenzó a criticar a los medios de comunicación y a hablar de la existencia de un complot en su contra.³⁸

Por otra parte, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) pagó dos *spots* aparecidos en mayo. Si bien no hacían mención a candidato alguno, si hablaron de mantener el rumbo y del peligro de cambiar. Otras organizaciones como “Ármate de valor y vota” pagaron anuncios televisivos en contra de López Obrador y con ello violaron los artículos 38 y 48, fracción 13 del Cofipe, entonces vigente; no obstante, no hubo una sanción debido a que la legislación de entonces no contemplaba mecanismos para tal efecto.

El candidato López Obrador mantuvo el argumento del complot en su contra hasta el día de las elecciones. Asistió al segundo debate presidencial el seis de junio, y si para ese momento la contienda estaba polarizada, sus argumentos la crisparon aún más. Manifestó que la elección era decisiva para elegir entre dos proyectos de país: uno que representaba la corrupción y el despotismo (dirigiéndose al PAN y al PRI) y otro que perseguía los intereses reales del pueblo de México (el suyo propio). La división electoral se mostró en las encuestas en donde los resultados mostraban un empate técnico. El discurso clasista impactó en el electorado.

Mucho se ha dicho sobre la inequidad en los tiempos de cobertura informativa que tuvieron los candidatos presidenciales, la Coalición por el Bien de Todos, a su parecer, fue la más perjudicada. Estudios revelan que esto no es del todo cierto y, por el contrario, fue su candidato, quien más presencia tuvo en los noticieros de radio y televisión. De acuerdo al monitoreo del IFE, en 347 noticieros y programas de comentarios en radio y televisión, en todo el territorio nacional, entre el 19 de enero y el 30 de junio de 2006, se encontraron 6,256 horas de contenidos transmitidos que hacían referencias a las campañas electorales. La distribución fue la siguiente: 24.43 por ciento, para López Obrador; 20.73 por ciento, para Madrazo Pintado; 16.57 por ciento, para Calderón Hinojosa; Campa Cifrián alcanzó el 2.77 por ciento, y a Mercado Castro le correspondió el 2.53 por ciento. En lo que respecta a la publicidad adquirida por los partidos políticos, la Coalición por el Bien de Todos adquirió el 35.28 por ciento del total, más de un tercio. Eso, exceptuando el programa diario que contrató en TV Azteca, llamado *La otra versión*, a un costo 40 veces menor a las tarifas que informó la empresa a la autoridad electoral.³⁹ Veamos este asunto: de acuerdo al contrato que celebraron la empresa y el PRD, se cobraría 18 millones de pesos más el Impuesto al Valor Agregado. Es decir, cada programa tendría un costo de \$156,000.00. No

³⁸ Ramos, Jorge, “AMLO ve coro de periodistas en su contra”, *El Universal*, México, 02 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/346338.html>>.

³⁹ Trejo Delarbre, Raúl, “La actuación de los medios”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007, pp. 264-265 y 267.

obstante, las tarifas de publicidad que TV Azteca había presentado a la autoridad electoral meses antes, eran mucho mayores. Así que, un minuto de publicidad transmitida en el canal 13, entre las 6:00 y las 17:00 horas, costaba \$225,000.00, lo que lleva a considerar que si cada programa de *La otra versión* tenía una duración de 28 minutos, se puede estimar que el PRD solamente pagó \$5,590.00, de esto resulta que cada minuto no costó \$225,000.00 sino menos de seis mil pesos.⁴⁰

La elección y el dictamen final

Distintos sectores de la sociedad expresaron su desacuerdo por el resultado final de la elección, principalmente porque no satisfizo las expectativas de certidumbre, en buena medida, ocasionado por el tono de confrontación entre los candidatos Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, y se cuestionaron la imparcialidad de la autoridad administrativa electoral, la neutralidad del Presidente de la República y las intervenciones de la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, del CCE y del llamado “Dr. Simi”, el empresario farmacéutico de nombre Víctor González Torres. En síntesis, hubo un cuestionamiento generalizado y fuerte hacia instituciones de primer nivel del Estado mexicano. Bien puede decirse que, el proceso electoral puso de manifiesto las numerosas asignaturas pendientes para hacer del sistema electoral uno más transparente y equitativo.

Sobre la intervención del CCE, hay que apuntar que ésta se concretó a la transmisión de anuncios con la intención de promover el voto, con ello violaba el artículo 48 de la ley electoral que señalaba como “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”. El Consejo General del IFE envió una carta al CCE en donde le manifestaba su preocupación por esos mensajes. La campaña del organismo empresarial se mantuvo hasta el final de las campañas políticas. El IFE, para no actuar, se escudó en la libertad de expresión de un sector de la sociedad.

Lo ocurrido con el “Dr. Simi” fue un fenómeno sin precedentes. El 13 de enero de 2006, Víctor González Torres ofreció al ala “campesina” del partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, la cantidad de 100 millones de pesos, para financiar su campaña a cambio de la candidatura por la Presidencia de la República. Con ello, esta ala del partido postuló y registró ante la autoridad electoral a González Torres como su candidato. Mientras que la otra ala, denominada “socialdemócrata”, ya había registrado a Patricia Mercado, como su abanderada presidencial. Dos candidatos para el mismo puesto de una misma organización partidista. Los consejeros del IFE tuvieron entonces que decidir si la candidatura de ese partido le correspondía a Mercado Castro o a González Torres. Por unanimidad, los consejeros mantuvieron la candidatura de Mercado. Ante esto, el ala “campesina” interpuso un recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para apelar la decisión del IFE. La respuesta del Tribunal Electoral fue desechar ese recurso con lo que la candidatura de Patricia Mercado era avalada de forma total. Con el cierre de las

⁴⁰ Trejo Delarbre, Raúl, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*, México, Ediciones Cal y Arena, 2010, p. 59.

puertas de todos los partidos, incluido al que quiso comprar, Víctor González inició una campaña publicitaria en donde promovía el voto y discutía asuntos políticos. En el momento en que el candidato de la Coalición por el Bien de Todos aparecía como puntero, González Torres lo atacó y lo acusó de populista. El IFE actuó hasta el 30 de junio, por medio de una comunicación escrita en donde solicitó a la Secretaría de Gobernación el retiro de los anuncios del “Dr. Simi”. No obstante, él alegó que como no recibía recursos públicos no estaba obligado a apegarse a la ley electoral.

Las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006 fueron sin lugar a dudas ríspidas y competidas, con una organización ejemplar y con errores, muy lamentables, por parte de las autoridades. Cerca de 41.5 millones de ciudadanos acudieron a las urnas a depositar su sufragio; se instaló un número inédito de casillas, de un total de 130,477, solamente once dejaron de instalarse; el número de incidentes fue tres veces menor que en la elección del 2000 y, se contó con un sistema de información de la jornada electoral que arrojó la totalidad de los resultados de las casillas cinco horas antes que en la anterior elección presidencial. Algunos de esos errores fueron: *a)* no difundir la noche de la elección las tendencias de los resultados; *b)* los consejeros electorales fueron poco convincentes al comunicar las razones que explicaban esa omisión y, *c)* los mismos consejeros fueron confusos al explicar los motivos por los que no se habían computado en el Programa de Resultados Electorales Preliminares los votos de las actas que tenían inconsistencias.⁴¹

Para la elección presidencial se presentaron 376 juicios de inconformidad ante la Sala Superior del TEPJF. A esta cifra hay que sumar 118 contra las elecciones de diputados y senadores, que hacen un total de 494. La tarea del TEPJF fue basta. Casi el 60 por ciento de esos juicios fueron presentados por la Coalición por el Bien de Todos. Además, se presentaron 6,386 escritos de protesta y se protestaron un total de 105,313 casillas electorales respecto de la elección presidencial.⁴²

La Coalición por el Bien de Todos planteó su petición del recuento de votos de forma ambigua: por un lado, solicitó en uno de los recursos (llamado recurso “líder” o “madre”) que se volvieran a contar todos los votos de todas aquellas casillas que fueran necesarias para brindar certeza y legalidad a los resultados electorales y, por otro, solicitó el recuento de un número determinado de casillas específicamente señaladas en los 231 juicios de inconformidad interpuestos. El TEPJF consideró que la Coalición por el Bien de Todos había pedido dos cosas diferentes: el recuento de todos los votos de la elección y el recuento de votos de algunas casillas señaladas con puntualidad. Un mes antes exactamente de emitir la declaratoria de validez de la elección, el 5 de agosto, los magistrados de la Sala Superior de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, rechazaron de forma unánime la petición para contar de nueva cuenta todos los votos. También, unánimemente, decidieron realizar un recuento parcial de votos mediante el cual serían escrutados y computados los votos de 11,839 casillas en 26 entidades de la República. La argumentación para no abrir todos los paquetes fue que la Coalición por el Bien de Todos no impugnó los 300 distritos uninominales, sino solamente 230 y, en total, sumando las impugnaciones de

⁴¹ Salazar Ugarte, Pedro, “Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, op. cit., p. 75.

⁴² Cfr. Instituto Federal Electoral, *Elecciones Federales 2006. Justicia Electoral*, México, 2006.

los otros partidos, 281 distritos fueron impugnados.⁴³ Además, dicha posibilidad no estaba contemplada en la ley.

La Sala Superior del TEPJF, en los términos establecidos por el artículo 99 constitucional, llevó a cabo el cómputo final de la elección presidencial. El 5 de septiembre de 2006, resolvió declarar válida dicha elección a través del dictamen respectivo que se asumió por consenso de los siete magistrados: Leonel Castillo González (presidente), Eloy Fuentes Cerda, Alejandro Luna Ramos, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata. Este es un dato interesante debido a que decisiones anteriores se habían tomado por mayoría, lo que hace pensar que existió un acuerdo para resolver de manera unánime, de forma que la decisión tuviera mayor peso político. El *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* aprobado se compuso de tres partes principales: antecedentes, considerandos y una declaración. En los antecedentes se presenta un recuento de actos jurídicos, desde el acto que da inicio al proceso electoral por parte del IFE, hasta una relación de informes sobre la jornada electoral; el número de recursos de inconformidad; la mención de la resolución de esos recursos, etcétera. Los considerandos primero, segundo y tercero se refieren al cómputo de la elección; el considerando cuarto, se refiere a la calificación de la elección. El considerando sexto trata de los requisitos de elegibilidad y el séptimo contiene la decisión de que debe declararse Presidente Electo a Felipe Calderón, por el periodo de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012. Hay que mencionar que no existe el considerando quinto, lo que demuestra una deficiente revisión de parte de quienes suscribieron el dictamen.⁴⁴

El cómputo oficial de la elección presidencial fue el siguiente: Felipe Calderón obtuvo 14,916,927 votos; Andrés Manuel López Obrador, 14,683,096; Roberto Madrazo, 9,237,000; Patricia Mercado, 1,124,280; Roberto Campa, 397,550 sufragios. Los candidatos no registrados tuvieron 298,204. En total, se emitieron 40,657,057 votos válidos, y 900,373 votos nulos, que hacen un total de 41,557,430.

Durante la etapa de calificación de la elección, el TEPJF realizó tres actos sustanciales: 1. Sumar los votos distritales para obtener la votación total definitiva; 2. Juzgar si la elección se desarrolló conforme a los principios constitucionales democráticos y, en consecuencia, si debía declararse válida, y 3. Examinar que el ganador cumpliera con los requisitos de elegibilidad para ser declarado Presidente Electo.⁴⁵

Este mismo dictamen señaló que la propaganda negativa constituyó un desequilibrio en la contienda y estableció que ésta se generó por parte de terceros. Pero también indicó la imposibilidad de medir sus efectos:

⁴³ Córdova Vianello, Lorenzo, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, op. cit., pp. 85-86.

⁴⁴ Cruz Parceró, Juan Antonio, “La actuación del TEPJF en la elección del 2006. La falta de justificación del dictamen de la elección presidencial”, en Castañeda, Fernando y Cuéllar, Angélica (coords.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 20-24.

⁴⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, op. cit., p. 87.

[...] los efectos negativos de una campaña de esta naturaleza difícilmente pueden ser medidos de manera precisa, pues no existen referentes o elementos objetivos que permitan arribar a una conclusión definitiva, inobjetable y uniforme, de la relación causa-efecto entre la propaganda negativa y el sentido concreto de la votación emitida en una elección. Sin embargo, existen distintos factores que en su conjunto pueden evidenciar si una determinada propaganda puede o no generar la afectación a la libertad del ciudadano para emitir su voto.

Para este propósito debe tenerse en cuenta, que la propaganda electoral en general tiene los objetivos concretos e inmediatos que su autor pretende; pero produce además otros mediatos que pueden o no coincidir con la finalidad del autor, de quien escapan esos distintos efectos de publicidad [...]⁴⁶

El Tribunal Electoral reconoció que la transmisión de dos *spots* del CCE transmitidos por radio y televisión fueron a favor del PAN y en contra de la Coalición Por el Bien de Todos; sin embargo, determinó que

La irregularidad que ha quedado establecida, por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración entre los electores, como se establecería a través de elementos que permitan determinar los horarios y canales de transmisión, el número de veces en que ello ocurrió, así como las actitudes y comportamiento de electores que fueron generados por tales promocionales. Esto es, individualmente considerados, no pueden considerarse como generalizados (en cuanto al aspecto relativo a su temporalidad o duración de la campaña).⁴⁷

Sobre las intervenciones –en sentido metafórico– del presidente Vicente Fox, el TEPJF, consideró que

El contexto en el cual fueron emitidas las opiniones, asociado del carácter genérico con que se expusieron, permite concluir que en la medida que el carácter indirecto o metafórico de las expectativas insertas en los contextos requiere de una asociación mayor con otros acontecimientos o expresiones, se reduce considerablemente la posibilidad de su influencia en la intención del voto del electorado. Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento de mayor riesgo para considerarlas determinantes en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaron acreditadas.⁴⁸

El análisis de las declaraciones del presidente Fox se hizo por separado y no como un todo, de manera tal que en conjunto el principio de equidad pudo haberse trastocado, como se establece en la declaración final

[...] se advirtió la existencia de ciertos hechos que, en principio, pueden considerarse ilícitos o irregulares; sin embargo, en algunos de ellos no se tuvieron elementos para determinar su grado de influencia y en

⁴⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo*, México, 2006, p. 66.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 94.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 222.

otros, la concurrencia de diversas circunstancias que se les opusieron, restaron o disminuyeron los efectos perniciosos que pudieron haber tenido.⁴⁹

En suma, se concluye que a pesar de que se advirtió la existencia de irregularidades, no se contaron con elementos para determinar su grado de influencia:

Así pues, vistos en conjunto los acontecimientos señalados, no generan convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, principalmente la libertad del voto, pues se trata de cuestiones no probadas, o que habiéndolo sido, no se tiene sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido o bien, entraron en juego diversas situaciones específicas de este proceso electoral que les restaron importancia o redujeron su grado de influencia, especialmente, los diversos acuerdos preventivos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como las diversas resoluciones jurisdiccionales y administrativas que impidieron que las situaciones irregulares denunciadas continuaran sus efectos [...]⁵⁰

Finalmente, el TEPJF se inclinó por salvaguardar los más de 41 millones y medio de votos emitidos que anularlos frente a las irregularidades cometidas. De esta forma concluyó, formalmente, una de las elecciones más controvertidas de los últimos tiempos.⁵¹

La elección de 2006 mostró de manera clara que la política electoral está mediatizada y el dinero para las campañas centralizada hacia el género de la “guerra sucia”, con lo cual la competencia política queda atrapada en la dinámica de los medios. Ello llevó a generar un consenso entre la clase política: la necesidad de volver a cambiar las reglas del juego electoral.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 287-288.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 291-292.

⁵¹ Pérez Correa, Fernando, “El peso de los símbolos”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, *op. cit.*, p. 27.

CAPÍTULO IV

La nueva legislación electoral

IV.1 El diseño de la normatividad

Con la reforma de 1996 se dieron avances significativos en el establecimiento de bases más equitativas para la contienda electoral, con objeto de garantizar condiciones mínimas de igualdad para acceder a los cargos públicos. En lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, se contempló un sistema híbrido o mixto, que evidenció diversas deficiencias. Por una parte, se asignaba a los partidos políticos cierto tiempo de forma permanentemente de manera igualitaria y otro en forma proporcional a su fuerza electoral, en los canales de televisión y en las frecuencias de radio. Por la otra, los partidos políticos quedaban en libertad de contratar tiempo comercial al que se les asignaba. Adicionalmente, por una disposición expresa de carácter legal, en ningún caso cualquier otra persona podía contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato, pero como ocurrió en el proceso electoral de 2006, esto no fue así.¹

La ley “Televisa”, las campañas negativas, las grandes cantidades de dinero destinadas a *spots* y la sospecha (real o ficticia) de un fraude electoral, la renovación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como un fuerte cuestionamiento a la relación de partidos y del gobierno con las televisoras, fueron elementos para que el presidente Felipe Calderón convocara a los poderes de la Unión, a los actores políticos y a la sociedad, a un esfuerzo de deliberación para desahogar la agenda (pendiente) de la reforma del Estado. Este nuevo intento de vocación reformista contaba, al menos, con tres atributos de gran valor político: 1. La urgencia, presentada a partir de la disputa electoral en 2006; 2. La potencialidad de un alto grado de acuerdo entre los partidos políticos, si se considera que la incertidumbre no beneficia a ninguna de las fuerzas partidistas existentes, y 3. La aceptación de la sociedad, en general, para que se tomaran medidas precautorias ante cualquier posible situación de riesgo institucional.²

¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Medios y elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011, p. 273.

² Mirón Lince, Rosa María, “La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Centro de

Ley para la Reforma del Estado

El 13 de abril de 2007 se expidió la Ley para la Reforma del Estado y, con ello, se conformó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México. La agenda a tratar fue dividida en cinco temas, que fueron: 1. Régimen de Estado y Gobierno; 2. Democracia y Sistema Electoral; 3. Federalismo; 4. Reforma del Poder Judicial, y 5. Garantías Sociales. Esta ley surgió en el poder Legislativo, no fue enviada por el Ejecutivo, como antes sucedía. Entonces, se dijo que con voluntad política, fue posible reconocer desde el Congreso la nueva realidad nacional para plantear un rediseño institucional integral, que bien podría derivar en una profunda y verdadera reforma del Estado.

A pesar del gran interés que despertó en círculos académicos e intelectuales, en grupos empresariales y en organizaciones de la sociedad civil, que se vio reflejado en las más de 5000 ponencias propuestas presentadas en los foros de consulta que se organizaron, pronto los ánimos disminuyeron y el resultado fue una reforma que se limitaba a lo electoral, misma que fue respaldada por todos los partidos políticos.

La discusión de una nueva ley electoral

El 11 de septiembre de 2007, en el quinto piso de la Torre del Caballito, una de las sedes de la Cámara de Senadores, se ofreció una audiencia pública para discutir lo relativo a la reforma electoral. Los dueños de algunas empresas de medios asistieron: Carlos Aguirre (Radio Centro), Francisco Ibarra (Grupo Acir) y Rogerio Azcárraga (Radio Fórmula), entre otros. Personajes de la televisión y los integrantes de los equipos jurídicos de las televisoras también estuvieron: Tristán Canales, Javier Alatorre, Paty Chapoy y Sergio Sarmiento (TV Azteca), Javier Tejado Dondé, Joaquín López Dóriga, Carlos Loret de Mola, Ciro Gómez Leyva y Denise Maercker (Televisa), Pedro Ferriz y Francisco Zea (Cadena Tres). Esa reunión fue transmitida en cadena nacional “voluntaria”, decisión que tomaron unilateralmente los concesionarios.

Los concesionarios y empleados de los medios marcaron su posición en dos trazos: 1. Que se atentaba contra la libertad de expresión, y 2. Que se mantuviera la existencia de publicidad electoral pagada. En este sentido, los representantes de los medios solicitaron que se modificara el párrafo correspondiente a la prohibición de la intervención de terceros en las campañas políticas. Originalmente, el texto señalaba que “ninguna persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar o difundir mensajes en radio y televisión susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. De acuerdo a su interpretación, esa redacción daba pie a que cualquier locutor que “difundiera” alguna opinión, incluso la suya propia, sobre algún actor político, estaría en riesgo de ser sancionado por violar la Constitución. En respuesta, los legisladores cambiaron la

Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2010, pp. 62-63. Véase también de la misma autora: “En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008”, *Fepade difunde*, núm 15, 2008.

redacción de manera radical. El texto finalmente aprobado se limitó a prohibir la “contratación” de “propaganda”. La referencia a la “difusión” de “mensajes susceptibles” fue eliminada.³

La ley electoral aprobada

Por unanimidad y a pesar del golpeteo por parte de los medios de comunicación privados, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía, y Estudios Legislativos del Senado de la República, aprobaron la iniciativa que luego fue enviada al pleno. El 12 de septiembre de 2007, se aceptó la prohibición de que los partidos políticos contrataran tiempos de propaganda en radio y televisión en todo momento, acordando modificar nueve artículos constitucionales: 6º., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; la derogación de un párrafo del artículo 97 y una adición al 134; así como cambios en prácticamente todos los capítulos que integran el Cofipe (incluyendo la anexión del libro séptimo) y en otras leyes secundarias, esto con 110 votos a favor y 11 en contra. El 14 del mismo mes, la Cámara de Diputados avaló la reforma, con 361 votos a favor, 30 en contra y dos abstenciones. De ahí se turnó a las legislaturas estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al iniciar el mes de noviembre, 30 de los 31 congresos locales la habían aprobado, con lo que fue publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*. Coahuila fue la única entidad federativa que no la aprobó por considerar que se violaba la libertad de expresión.

Es interesante indicar que el mismo 12 de septiembre, los empresarios de la comunicación, organizados en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) pretendieron influir en la decisión de los legisladores y en sus espacios noticiosos solicitaban la realización de un *referéndum*, en donde el IFE sería el organizador. Con esto, pretendían frenar la decisión ya que consideraban que frente a la sociedad, los poderes públicos, en este caso el Legislativo, no contaba con la suficiente credibilidad en comparación a la que poseían los medios de comunicación.

Las comisiones del Senado aprobaron la iniciativa debido a que estaban de acuerdo con las siguientes consideraciones: *a)* disminuir significativamente el gasto de campañas electorales; *b)* fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, y *c)* diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos. De estos tres ejes surgieron las propuestas que sustentan los propósitos y objetivos de la reforma: 1. Reducción del financiamiento público destinado al gasto en campaña electorales; 2. Nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos; 3. Límites menores a los vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos; 4. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas; 5. Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución; 6. Renovación escalonada de

³ Ackerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 121, 2008, p. 4. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm>>.

consejeros electorales; 7. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, y 8. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.⁴

Por su parte, las reformas al Cofipe, que aumentaron su articulado de 271 a 394, fueron publicadas el lunes 14 de enero de 2008.

El enfrentamiento de los medios con el poder público por la aprobación de esta reforma no fue solamente por dinero, sino por la pérdida de un espacio que ellos controlaban: su capacidad para incidir en los candidatos y partidos de forma determinante. Los medios de comunicación calificaron a la reforma de regresiva, autoritaria y reforzadora de la partidocracia. Lo cierto es que el nuevo modelo comunicativo reivindica a los partidos y al Estado de una forma importante, ya que demuestra que tienen aún capacidad de regulación frente a los grandes poderes mediáticos, ahora poderes *fácticos*.⁵ Esta reforma establece un triple blindaje del espacio público ante eventuales intervenciones externas en las campañas políticas: protege a los candidatos y a los partidos políticos de la intervención indebida de los medios de comunicación, de las autoridades gubernamentales y de los organismos del sector privado.⁶

Los legisladores sabían a qué terreno se introducían al momento de aprobar la reforma, así como los riesgos que esto entrañaba. El coordinador de la fracción del PRD en el Senado, Carlos Navarrete advirtió:

Me quiero referir a la columna vertebral de la reforma [...] se trata ni más ni menos de impedir que a partir de 2009 el poder del dinero, el poder del dinero legal por encima del escritorio que el IFE le entrega a los partidos políticos, pero también el dinero ilegal que llega por debajo de los escritorios en efectivo a las oficinas de las empresas de radiodifusión y de televisión, el poder del dinero de origen incierto, [...] sea expulsado de la lucha por el poder en México [...] y terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en televisión, en la radio y en las campañas electorales [...] Estamos tocando por la vía de la reforma constitucional a intereses fácticos, mediáticos, intereses que asumen que porque son concesionarios o permisionarios de un bien público –que se les olvida con mucha frecuencia eso– pueden imponerse al Estado y a sus órganos, y pueden poner de rodillas a partidos, a candidatos, a legisladores y a todos en la sociedad porque controlan el acceso a la televisión y a la radio, y eso no puede seguir más, eso es lo que estamos parando en seco, eso es lo que estamos impidiendo con la reforma [...] Y sí, están muy molestos; sí, tienen muchas críticas; sí, han lanzado sobre el Senado de la República una campaña brutal en las televisoras y en la radio; sí, pretenden doblar al Senado; sí, han lanzado amenazas públicas y privadas; sí, pero se les olvida una cosa, y hago mía la frase de un colega senador coordinador: los poderes fácticos podrán doblar a un político, pero no pueden ni deben doblar un poder, y el Senado de la República tiene responsabilidades mayores a la fortaleza individual de cada uno de nosotros.⁷

⁴ Zamitiz Gamboa, Héctor, “La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño institucional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México”, en Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 82-83.

⁵ Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, *México, una democracia vulnerada*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 263.

⁶ Ackerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, *op. cit.*, p. 1.

⁷ *Diario de Debates del Senado de la República* (correspondiente al 12 de septiembre de 2007), cit. por Murayama, Ciro, “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”, en

El senador Manlio Fabio Beltrones, coordinador del grupo parlamentario del PRI en la misma cámara señaló:

La reforma, en sí, permite agregar calidad a nuestra democracia al permitir que sean los votos, sólo los votos, y no el dinero lo que cuente y se cuente [...] El modelo anterior que buscó equidad en la competencia, debemos de reconocerlo, no podía prever las distorsiones que en el tiempo el dinero podría generar en la contratación abierta, indiscriminada y abusiva de tiempos en los medios electrónicos de comunicación, lo cual, a todas luces ha tornado inequitativas las contiendas, y con ello generado más conflictos e impugnación en cualquiera de los resultados [...] En las últimas horas, y hay que decirlo, hemos escuchado muchas de estas mentiras que en lugar de informar, muestran que están desinformados. Que quede muy claro, nada hay, nada hay en la reforma electoral que atente contra la libertad de expresión. Los ciudadanos y quienes laboran en los medios, podrán, como debe ser, hacer uso de su voz, hoy, mañana y siempre para expresar lo que quieran [...] Un gran consenso entre los partidos políticos, es la restricción económica que debemos respetar; queremos solamente los recursos económicos que estén bajo control absoluto del Instituto Federal Electoral, y acceso a los medios de comunicación sólo dentro de los tiempos oficiales. Pero no nos engañemos. Sabemos que en los países en donde se ha adoptado el modelo de no contratación directa de tiempos en televisión y radio, ha habido fuertes reacciones de algunos concesionarios de los medios de comunicación y aun de políticos, que suponen que sus carreras se verán comprometidas [...] Pero a quienes hacen valer simplemente su fuerza o poder acumulado, recordarles que no se equivoquen. Porque sí, podrán doblar a más de un político, pero nunca quebrantar al Estado.⁸

Santiago Creel, coordinador de los senadores del PAN enunció:

La reforma de 2007 tiene dos motivaciones centrales: una es la urgencia de limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones; la segunda motivación tienen que ver con la necesidad de dar un nuevo rumbo a la relación que existe entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos, candidatos y elecciones. El asunto es claro, no hay que darle vueltas [...] El cambio que hoy planteamos a consideración de esta Asamblea, limita la influencia del dinero, porque prohíbe que los gobernantes utilicen recursos del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales. Esta reforma mejora con creces nuestra democracia, porque termina con las campañas adelantadas, pagadas además con presupuesto público, otra vez con el dinero del pueblo. También este cambio mejora nuestra democracia, porque impide que los partidos políticos y también los candidatos compren espacios de radio y televisión, incluyendo, por cierto de manera muy subrayada, anuncios de publicidad disfrazados de información o coberturas noticiosas favorables. Esta reforma limita el dinero en la política, porque ninguna persona podrá comprar spots o anuncios políticos para romper con la equidad en las contiendas electorales. También limita el dinero porque rompe con la vinculación entre partidos políticos y organizaciones gremiales, vinculación muchas veces basada no solamente en intereses políticos, sino en algunos casos también en intereses de carácter económico [...] En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales. Con la reforma, [...] el que vota manda y no manda en el que paga. Las urnas y los votos, no las tesorerías, no las pagadurías ni tampoco los contratos van a decidir en este país, en el nuestro, que es de todos, quiénes son los candidatos y quién va a gobernar México. También hay que decirlo con toda claridad: es el dinero, con todas sus letras, la fuente de inconformidad de los concesionarios de la radio y la televisión. Los intentos por disfrazar esta inconformidad y por llamarla de otro modo son inútiles, así la engañen con la misma libertad de expresión

Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.) (prólogo de Jorge Carpizo), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 3.

⁸ *Ibidem*, p. 4.

[...] No festejemos porque nos falta mucho camino por recorrer, muchos grupos de interés que reordenar en este país. Este es el primer paso, solamente el primero, pero el camino que tenemos que recorrer todos nosotros es todavía largo, complejo y con enormes desafíos.⁹

De acuerdo a Lorenzo Córdova, esta reforma respondió a tres circunstancias: 1. La adecuación del marco legal a la nueva realidad política del país, luego de la última reforma electoral de 1996; 2. A las exigencias derivadas del proceso comicial del 2006, y 3. Al papel que los medios de comunicación tuvieron con la política y el Estado mexicano a partir de una relación de tensión y conflictos. En síntesis, como una respuesta a los abusos y omisiones de los procesos electorales pasados.¹⁰

Esta reforma electoral modificó de manera drástica el modelo de acceso de los partidos políticos y candidatos a la radio y la televisión, a la vez que limitó la publicidad gubernamental en los medios electrónicos y se elevó a rango constitucional la prohibición de que particulares compren anuncios publicitarios para influir en la decisión electoral de los ciudadanos.¹¹

Desde tres perspectivas puede ser analizada la reforma: 1. Como un cambio profundo en el modelo de competencia entre partidos, que busca reducir la influencia de los recursos privados en las preferencias electorales; 2. Como resultado de los excesos que se cometieron ante los vacíos de la legislación anterior y de las omisiones de las autoridades electorales en el cumplimiento de sus atribuciones, y 3. Como el inicio de un nuevo ciclo de largo aliento en la vida política de México, asentado en la consolidación de un nuevo régimen de tres partidos, con una ciudadanía de baja intensidad y un debate público de baja calidad.¹² Además, conviene precisar que, la reforma no implica la “expropiación” de la propiedad privada de los medios, sino la redistribución de tiempos públicos que ya existían.

Esta reforma electoral satisface la definición de régimen híbrido propuesta por Leonardo Morlino: “[...] un régimen que ha conseguido algunas instituciones y procedimientos propios de la democracia, pero no otras, y al mismo tiempo ha conservado aspectos autoritarios o tradicionales o que han minado los elementos propios de la democracia.”¹³

⁹ *Ibidem*, pp. 4-5.

¹⁰ Córdova, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 49.

¹¹ Murayama, Ciro, “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.) (prólogo de Jorge Carpizo), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, *op. cit.*, p. 1.

¹² Merino, Mauricio, “La reforma electoral y el nuevo régimen político de México”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI Editores, 2009, p. 227.

¹³ *Ibidem*, p. 244.

Una radiografía: lo permitido, lo prohibido y los vacíos

Las líneas de la reforma en materia electoral, en específico de acceso a medios y modalidades de la comunicación social electoral, pueden apreciarse a continuación:

- Los partidos podrán acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (oficiales).
- El IFE será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos. Asimismo, el instituto será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de transmisiones en radio y televisión que violen la ley.
- En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, los tiempos que tendrá a disposición el IFE son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia.
- De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán un minuto por cada hora en cada estación, mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición será de al menos 85 por ciento del tiempo total.
- El criterio para distribuir el tiempo aire será la fórmula del financiamiento público (30 por ciento igual para todos y 70 por ciento dependiendo de la proporción de votos obtenidos en las elecciones inmediatas pasadas).
- Fuera de las campañas, el IFE tendrá a su disposición el 12 por ciento del total de tiempos del Estado, el cual será distribuido en un 50 por ciento entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente a la autoridad electoral federal.
- La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se amplía al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.¹⁴

Existe también una serie de prohibiciones:

- Al igual que los partidos, tampoco las personas físicas y morales podrán contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato (se eleva a rango constitucional la actual prohibición que fija el Cofipe).
- No se podrán transmitir en México mensajes políticos contratados en el extranjero.
- No se podrán realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
- La publicidad gubernamental (de cualquier institución pública federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales. Las

¹⁴ Sánchez Gudiño, Hugo, “Reforma Electoral 2007-2008 y la democracia del dinero”, en Sánchez Gudiño, Hugo, García Hernández, Fernando y De la O Tapia, Aldo Silvestre, *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, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 33-34.

autoridades públicas no podrán difundir sus obras durante los tres meses antes de las elecciones.

- La propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada; es decir, contener la voz e imagen de los funcionarios públicos.¹⁵

Con esta nueva legislación, se introdujeron nuevos elementos para el proceso de la transición política nacional y la sociedad mexicana obtuvo beneficios: 1. Con la aceptación de la reforma se negoció una nueva transición en el terreno de la comunicación política nacional que no se había podido obtener antes con ninguna estrategia; 2. Se creó un nuevo modelo político de comunicación que disminuyó los intereses fácticos mediáticos en los procesos electorales; 3. Se redujeron las campañas presidenciales de 186 días a sólo 90 y las campañas para diputados federales durarán 45 días, en ningún caso las precampañas durarán más de las dos terceras partes del tiempo destinado a las campañas electorales (60 días de precampaña para las elecciones presidenciales y 30 para las de diputados federales), con lo cual se logró un ahorro para el erario de más de \$3,000 millones de pesos; 4. Ni partidos ni terceras personas podrán contratar propaganda en radio y televisión; 5. Se dispuso de los tiempos oficiales para la transmisión de la propaganda de los partidos, lo que quiere decir que ya no se deberán emplear los tiempos comerciales para estos fines; 6. El IFE será la única institución que distribuirá los tiempos oficiales entre los partidos, y no será objeto de los secretos fiscal, bancario y fiduciario cuando realice la fiscalización de gastos a los partidos políticos; 7. La integración del Consejo General se hará de forma escalonada y los empleados del IFE serán responsables como cualquier otro funcionario de la administración pública; 8. Se prohibió realizar “campañas negras” o destinar recursos para denigrar al adversario electoral; 9. Se prohibió la emisión de la propaganda gubernamental durante el tiempo que duren las campañas electorales; 10. En caso de que los concesionarios de medios violen las leyes electorales, la autoridad electoral está facultada para ordenar la inmediata cancelación de sus transmisiones; 11. Se elevó a rango constitucional el derecho de réplica a favor de los ciudadanos, y 12. Con esta legislación, el poder Legislativo de la Unión protegió a los partidos políticos para que no sufran los chantajes que ejercen los grandes monopolios mediáticos para defender sus intereses lucrativos y políticos en los periodos electorales.¹⁶

La limpieza, la confianza y la transparencia fueron también motivos de interés para los legisladores que diseñaron diversos mecanismos que se aplicaron a los partidos políticos, a los candidatos y a las autoridades electorales: 1. A través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se obligó a los partidos a transparentar los recursos que reciben por concepto de prerrogativas y a informar sobre los gastos que realicen; la cantidad de militantes con los que cuentan; los procesos de elección de sus dirigentes y candidatos de elección popular; el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos de dirección; entre otros tópicos; 2. Para evitar la presencia del lavado de dinero y de otros procedimientos ilícitos sobre las campañas

¹⁵ *Ibidem*, pp. 34.

¹⁶ Esteinou Madrid, Javier, “El boicot a la *Reforma Electoral* y la crisis de gobernabilidad nacional”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009, pp. 20-21.

electorales se estableció un tope de \$214,628.00 por aspirante en precampaña, y 3. Se llevará a cabo la fiscalización todos los recursos económicos, materiales y humanos de los partidos políticos antes del inicio de las precampañas y campañas.¹⁷

Con la publicación del nuevo Cofipe, se estableció que el sistema de partidos estará integrado por organizaciones políticas formadas por ciudadanos, con lo cual quedan prohibidas las intervenciones gremiales; y, en el interés de evitar la judicialización de la política, se estableció que se someterá a los ciudadanos y militantes a las nuevas condiciones de autorregulación que hagan los propios partidos, lo cual se expresa en el mandato de agotar primero las instancias internas, antes que un militante pueda recurrir a la autoridad administrativa o jurisdiccional.

En materia de financiamiento, se establecieron los mecanismos de aplicación de las nuevas fórmulas. En la anterior legislación, la base del financiamiento público se hacía sobre un cálculo hecho por la autoridad electoral del costo mínimo de campaña que se basaba en el costo del año anterior. Una vez calculado el costo mínimo de las campañas para diputados federales, se multiplicaba esa cifra por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en el Congreso. Cuando un nuevo partido alcanzaba su registro, el costo de financiamiento aumentaba. Con la reforma, no se utilizará el número de partidos con registro legal como multiplicador del gasto para los partidos, ahora se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La bolsa será para gasto ordinario y en años electorales se repartirá 50 por ciento adicional cuando se trate de una elección presidencial o 30 por ciento del gasto ordinario cuando se trate de elecciones intermedias. Se distribuirá 70 por ciento de acuerdo con el resultado electoral inmediato anterior y 30 por ciento de forma igualitaria. Otra novedad es la desaparición de la Comisión de Fiscalización del IFE y en su lugar se creó un órgano técnico de fiscalización, cuyo titular será nombrado por el Consejo General del instituto a propuesta del Consejero Presidente y le rendirá cuentas al pleno del Consejo. Respecto a la cantidad económica que cada partido puede recibir de sus simpatizantes pasa de ser 10 por ciento del total del financiamiento público ordinario, a 10 por ciento del tope de gasto de la campaña presidencial. Las modificaciones a los medios de impugnación, nulidad y validación de las elecciones, cambiaron la materia para la actuación del TEPJF. Desapareció la causal abstracta de nulidad, y tendrá que adecuarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sobre la eficiencia del IFE, en la reforma se propuso: el relevo escalonado de los miembros de su Consejo General, que incluye la modificación en la duración del encargo del presidente del instituto respecto al resto de los consejeros; establecer una contraloría general encargada de la revisión de los ingresos y egresos del IFE, con un titular nombrado por la Cámara de Diputados, con lo que se destaca el avance que significa una contraloría con mayor independencia en su origen; convertir al IFE en autoridad única para la administración de los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión para destinarlo a sus fines y a los de los partidos políticos, a nivel nacional y en elecciones federales y locales, con lo que se le otorgan a la autoridad electoral los instrumentos para el control en el uso de

¹⁷ *Ibidem*, pp. 21-22.

los tiempos en medios de los partidos; establecer en el texto constitucional la prohibición – que era un acuerdo del IFE– de que durante las campañas federales y locales la propaganda gubernamental será suspendida, tarea que ahora será realizada por mandato de ley, y establecer que el secreto bancario, fiscal y fiduciario no limitará al órgano técnico para fiscalizar los gastos de los partidos, con lo que el IFE podrá remover uno de los principales obstáculos en su tarea de control y supervisión del gasto de los partidos políticos.

El relevo escalonado de los integrantes del Consejo General puede resultar positivo, pues permite la continuidad y autonomía en las decisiones del órgano electoral, ya que combina la acumulación de experiencia con la innovación entre sus integrantes; en la ley se prevé que el presidente del Consejo esté seis años en el encargo, con oportunidad de una sola reelección, mientras los ocho consejeros restantes deberán ser renovados de manera escalonada para favorecer la fortaleza institucional del organismo, cada nueve años. Se incluye a los partidos políticos en prácticamente todas las comisiones del Consejo General, lo que si bien complejiza su funcionamiento, permite que las opiniones y posiciones partidistas sean expuestas y debatidas previamente a las sesiones del Consejo General, coadyuvando así a un desahogo más expedito de los asuntos tratados por el pleno. Los consejeros ya no permanecerán como titulares de una comisión durante todo el periodo de su gestión: durarán tres años en una comisión y su presidencia será rotativa anualmente.¹⁸

El IFE, al igual que todo organismo público, dentro de un sistema republicano, está sujeto a una serie de controles, dentro de los que podemos mencionar se encuentran: 1. El análisis y vigilancia de la cuenta pública del instituto a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; 2. La determinación de su presupuesto por la Cámara de Diputados; 3. El régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución; 4. El control de la juridicidad que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5. La presentación periódica de informes, y 6. El control administrativo que realiza actualmente la Contraloría General cuyo titular es designado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados.¹⁹

En resumen, la autoridad electoral experimentó modificaciones que la impactan en lo relativo a: 1. Su integración; 2. Su funcionamiento como árbitro, fiscalizador y garante de certidumbre, y 3. Como organismo que en sí mismo debe rendir cuentas a la sociedad.

Respecto a las elecciones, se deberán ajustar los calendarios electorales locales para que concurren con la elección presidencial, el primer domingo de julio. De esta forma, mediante la reforma al artículo 116, fracción IV, inciso A del Cofipe, permanecen cuatro tipos de elecciones: las concurrentes con las federales (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; el caso de Michoacán será concurrente a partir de 2015 y Yucatán tendrá que modificar su calendario); las que coinciden en día y mes, pero no en año, las que coinciden en año, pero no en día y mes, y las que no son concurrentes. Las entidades que tendrán que modificar su calendario son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila,

¹⁸ Mirón Lince, Rosa María, “La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político”, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹⁹ Cárdenas, Jaime, “Cinco propuestas en materia electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, *op. cit.*, p. 34.

Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.²⁰ Con ello se espera que todo el proceso electoral pueda ser más expedito. En ese sentido, un punto más de encuentro entre las elecciones federales y locales consiste en la determinación para que las campañas sean de 90 días para gobernador y 60 para diputados locales, y las precampañas equivaldrán a dos terceras partes de los tiempos estipulados.²¹

A pesar de las nuevas reglas del juego en materia electoral, quedan vacíos jurídicos con los que los grandes concesionarios de la televisión y la radio y otros actores políticos podrán esquivar la legislación, a saber:

- Derivado que la reforma únicamente reguló la participación de los partidos y de los candidatos en los medios de difusión colectiva, vía la forma de *spots*, y no abordó otras vías de hacerse presentes masivamente, es posible que los actores políticos participen como invitados en los noticiarios, los espacios de espectáculos, las series cómicas, los encuentros deportivos, y los programas de opinión, con la intención de difundir su imagen y sus ideas electorales, sin que sean impedidos y sancionados por la ley.
- Mediante el uso de las “gacetillas” (entendidas como aquellas informaciones precisas que se difunden mediante los boletines de prensa de los organismos de gobierno o de las empresas), se podrá instrumentar, vía los medios de difusión, otra forma de propaganda política velada al hacer pasar como comunicación “neutral” la narración de sucesos y comentarios vinculados con el desempeño de determinados candidatos, partidos políticos o programas de gobierno en las coyunturas electorales.
- Debido a que los lineamientos del IFE en materia de comportamiento informativo de los medios electrónicos colectivos de difusión en tiempos electorales quedaron formulados en un nivel de simple exhortación ética y de cumplimiento voluntario de los mismos, no existirá una autoridad suficientemente fuerte que coloque límites jurídicos precisos a la acción manipuladora de las empresas de medios en México en tiempos electorales.
- Siendo que la reforma sólo regula a los medios electrónicos de comunicación abiertos como escenarios para que se den las contiendas electorales, y no otras infraestructuras de comunicación, como son la televisión por cable, la *Internet*, los teléfonos celulares, las bardas públicas, la promoción telefónica, los espectaculares, los puntos visuales de publicidad, la difusión vial, entre otros, las otras estrategias de la “propaganda política sucia” se trasladarán a estas áreas para generar formas alternas de participación de grupos y de distribución de mensajes políticos contestatarios.²²

²⁰ Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, *México, una democracia vulnerada*, op. cit., pp. 271-274.

²¹ Mirón Lince, Rosa María, “La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político”, op. cit., p. 69.

²² “Un [...] punto crucial tratándose de publicidad electoral y el control de oligopolios en materia de telecomunicaciones es el que se refiere a un tema olvidado por los creadores del nuevo Cofipe de 2008, y que está relacionado con el control del duopolio depredador televisivo, que es el de *la construcción, difusión e impacto tanto de campañas como de publicidad electoral en la red de Internet*, [...] desde los años noventa en los Estados Unidos de América el gobernador de Nebraska Jesse Ventura realizó una campaña de gran

- Debido a las indefiniciones jurídicas existentes en la nueva normatividad electoral para puntualizar el delgado límite que separa a una crítica incisiva que podrían practicar los políticos, y la denigración, la injuria o la calumnia que prohíbe la nueva legislación, los partidos políticos y los operadores de los medios de comunicación electrónicos podrán usar a su favor este vacío jurídico para interpretar subjetivamente el manejo de la libertad de expresión y realizar “campañas negras” que difundan juicios o posiciones que puedan dañar a algún candidato o institución electoral para intentar ganar votos.
- La fuerte presión ejercida por las televisoras sobre el Congreso de la Unión, como grandes poderes *facticos*, y el interés de los partidos políticos por privilegiar el cálculo electoral para ganar votos, lograron que la reforma constitucional aprobada en 2007 fuera nulificada en los hechos. Mediante presiones los consorcios televisivos impidieron que en el poder Legislativo se realizaran las modificaciones a leyes secundarias en materia de radio y televisión para sancionar, por ejemplo, a las estaciones que incumplieran con las nuevas normas en el ámbito de propaganda; o, la revocación de las concesiones de radiodifusión por incumplimientos graves y reiterados en la divulgación de campañas sucias; o, la contratación de espacios para *spots* en los medios, que está prohibida.²³

Además de los anteriores vacíos, la reforma tiene algunos puntos que pueden ser considerados débiles, como la eliminación de párrafo tercero del artículo 97 constitucional que facultaba a la Suprema Corte de Justicia a “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión” y, la inclusión de dos párrafos a los artículos 41 y 99, también de la Constitución, que tienen como objetivo reducir el margen de maniobra de las autoridades electorales. De esta manera, el artículo 41 ahora dirá que “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. Respecto al artículo 99, el nuevo párrafo dice que “Las salas superiores y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”.²⁴

impacto y éxito por Internet que lo llevó a un triunfo inesperado y sorprendente ante rivales de mayor peso económico y político pero que se limitaron a utilizar los medios de comunicación tradicionales para difundir sus campañas y plataformas.” De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones y omisiones del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en enero de 2008”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, 2009, p. 2. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/econst/cont/20/cl/cl13.htm>> (Cursivas del original).

²³ Esteinou Madrid, Javier, “El boicot a la *Reforma Electoral* y la crisis de gobernabilidad nacional”, *op. cit.*, pp. 22-24.

²⁴ Ackerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, *op. cit.*, pp. 4-5.

La impugnación de la reforma electoral

La pérdida tanto de recursos económicos como de influencia política, hizo que los medios de comunicación apoyaran de manera abierta iniciativas de algunos grupos empresariales e intelectuales a fin de revertir los efectos de la reforma.

Televisa impugnó 14 artículos de la nueva legislación electoral. El 11 de febrero la SCJN reabrió la posibilidad de que se revisaran los amparos promovidos por los grupos empresariales y por un grupo de académicos y del sector cultural en contra de las modificaciones constitucionales en material electoral, y el 12 de febrero, el Partido del Trabajo y Convergencia se sumaron a la impugnación.²⁵ A finales de abril en una votación de 6 a 5 la SCJN aceptó revisar si existieron vicios de procedimiento en la reforma constitucional de 2007.

A finales del mes de junio, Convergencia también solicitó a la SCJN que corrigiera los excesos de la reforma electoral que acotaba derechos ciudadanos y de los partidos minoritarios. La Suprema Corte examinó los juicios de acciones de inconstitucionalidad que promovieron los partidos políticos en contra de la reforma electoral y en una votación de 7 a 4 resolvió que, si bien el proceso de reformas a la Constitución puede ser impugnado y revisado, los juicios de acciones de inconstitucionalidad no eran la vía para hacerlo. La SCJN atrajo de igual manera, los amparos que presentaron la Confederación de Cámaras Industriales y la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola, que cuestionaron que el IFE fuera el único facultado para contratar propaganda política en medios electrónicos. También en junio organizaciones representativas del sector privado (Consejo Coordinador Empresarial, Consejo Patronal de la República Mexicana, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos, etc.) exigieron a la SCJN resolver antes del primero de julio las 110 solicitudes de amparo presentadas por ellas en materia electoral respecto a la Constitución y al Cofipe.²⁶

²⁵ Los partidos minoritarios no respaldaron la reforma en materia de coaliciones, porque con las nuevas reglas de alianzas cada partido político dentro de una coalición aparecerá en las boletas electorales bajo sus propias siglas y el emblema de la coalición, y al final se suman todos los votos, lo que permitirá saber cuántos sufragios obtuvo cada partido. En la normatividad anterior, esto no sucedía así: los partidos en coalición presentaban un solo emblema en las boletas, de tal manera que el votante emitiera su sufragio por la coalición, lo que hacía imposible saber el número de votos que le correspondían a cada partido.

²⁶ Los actores en los juicios de amparo fueron los siguientes: 1. Federico Compeán III, promoviendo en nombre y en representación de Centro Empresarial de San Luis Potosí, S.L.P., COPARMEX, Sindicato Patronal (S.P.) con Registro 415 ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; 2. Juan Carlos Sánchez Garza y Octavio de la Huerta Alvarado, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Tampico, S.P., el primero con la calidad de Presidente del Consejo Directivo y, el segundo como Director y Apoderado Legal; 3. Manuel Juan de Jesús Rodríguez Lomelí, promoviendo en nombre y en representación con el carácter de Presidente de la Asociación denominada “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos”, S.P., ADIEM-COPARMEX; 4. Sergio Rosado Trujeque, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Mérida, con el carácter de Presidente del Consejo Directivo de dicha asociación; 5. Miguel Marón Manzur, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, como Presidente del Consejo Directivo de la misma; 6. Ferdinand Isaac Recio López, promoviendo en nombre y en representación de la COPARMEX; 7. Jesús del Muro Leiva, promoviendo en nombre y en representación del S.P. denominado Centro Empresarial del Valle del Fuerte; 8. Javier Magaña Lizárraga, con el carácter de representante legal de la persona moral denominada Centro

Asimismo, un grupo de 15 académicos, intelectuales y periodistas integrado por Héctor Aguilar Camín, Francisco José Calderón Lelo de Larrea, Jorge G. Castañeda Gutman, Luis de la Barra Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Teodoro González de León, Miguel Limón Rojas, Ángeles Mastretta Guzmán, Federico Reyes Heróles González Garza, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Jaime Sánchez Susarrey, María Isabel Turrent Díaz y Ramón Xirau Subías, solicitaron un amparo contra la reforma, con el argumento de que la libertad de expresión se transgredía por la prohibición de contratar

Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.; 9. Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Nayarit, S.P.; 10. Miguel Ángel García Paredes, promoviendo en nombre y representación del Consejo Nacional Agropecuario, A.C.; 11. Miguel Ángel Pérez Bautista, promoviendo en nombre y en representación de COPARMEX Hidalgo, S.P.; 12. Rodrigo Plancarte de la Garza, promoviendo en nombre y en representación del Centro Patronal de Nuevo León; 13. Maximiliano Lomelí Cisneros, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco; 14. Jesús Marcos Giacomán, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; 15. Eduardo Humberto de Jesús Espinosa y Ávila, también conocido como Eduardo Humberto de Jesús Espinosa Ávila y Humberto Espinosa Ávila, como apoderado general de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida; 16. Enrique Clemente Camacho Páez, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Culiacán; 17. Adolfo Ernesto Arriola Vizcaíno, promoviendo en nombre y en representación del Consejo Coordinador Empresarial, A.C.; 18. Jorge Eduardo Verástegui Saucedo y Salomé Jesús Perales Flores, en su carácter de Presidente y Secretario respectivamente del Centro Empresarial Coahuila Sureste, S.P.; 19. Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Nayarit, S.P.; 20. Vicente Yáñez Solloa, promoviendo en nombre y en representación de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C.; 21. Jesús Cardiel Vértiz, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Celaya, S.P., afiliado a la COPARMEX; 22. Fernando José Royo Díaz Rivera, promoviendo en nombre y en representación de COPARMEX Laguna S.P.; 23. Fernando José Royo Díaz Rivera, por su propio derecho; 24. Ernesto Anaya Silva, promoviendo en nombre y en representación de COPARMEX Ciudad Juárez, S.P.; 25. Eduardo Dávila Aguirre, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Saltillo, Coahuila; 26. Héctor Jurado Sánchez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Hidalgo del Parral, Asociación Patronal; 27. Juan Carlos Contreras García, Presidente, Gabriel Ávila Díaz, Vicepresidente, Miguel Ángel Gallardo López, Vicepresidente, Raymundo Rodríguez Macías, Secretario, Armando Manzano Alba, Subsecretario, Luis Adolfo González Velázquez, Tesorero, Eduardo Ochoa Mancilla, Subtesorero, así como Ramiro Corona Arévalo, Diego Vilchis Medrano, Carlos Acha Díaz, Sergio Villareal Guajardo, Rafael Fernández Navarro, José Dolores Cacho Vega, Carlos Recordón Magaña, María del Socorro Reyerros de la Barrera, Roberto Ortiz Magaña y Ricardo Ortiz Arroyo, como vocales, todos integrantes y promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Michoacán, S.P.; 28. Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Chihuahua, S.P.; 29. Eduardo García Villaseñor, promoviendo en nombre y en representación de la CONCANACO SERVYTUR; 30. Carlos Salvador Mérito Orellana, promoviendo en nombre y en representación como Director General de la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola; 31. José Antonio Ortega Sánchez, Alberto Núñez Esteva, José Guillermo Velasco Arzac, Gabriel Funes Díaz, José Guillermo Bustamante Manilla, María del Pilar Barrera Mauri, Federico Guillermo Muggenburg y Rodríguez-Vigil y Pedro Fletes Rentería, por su propio derecho; 32. Alberto Higinio Núñez y Esteva, representante legal de la persona moral "S en M", A.C.; 33. María Elena Morera Mitre, en representación de México Unido contra la Delincuencia, A.C.; 34. Juan Luis Arzoz Aribide, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana; 35. Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco, por su propio derecho; 36. Antonio Moisés Andrés San Millán Casillas, por su propio derecho, y 37. Jonathan Díaz Castro, en representación de Centro Empresarial de Mexicali.

espacios en los medios de comunicación. Ellos advertían que la reforma al artículo 41 constitucional violaba la libertad de expresión, restringía la libertad de acceso a la información y frenaba el impulso de la vida democrática con carácter deliberativa. A esta estrategia jurídica, se sumó el respaldo de los medios de comunicación con la difusión de sus acciones legales.²⁷ Hay que indicar que el Cofipe de 1993 había establecido como derecho exclusivo de los partidos políticos, la contratación de tiempos en radio y televisión para fines políticos y electorales. Lo que hace ver que este asunto no fue incluido por primera vez en la reforma electoral cuestionada.

En la prensa, muchos de los nombrados líneas arriba, expresaron sus razones sobre su posición en torno a la reforma electoral: se criticó el nuevo órgano de fiscalización independiente, ahora, del Consejo General, afirmando que de esta manera pasaba a depender más de los partidos políticos; se argumentó que existe riesgo de censura, apoyada en el artículo 41 constitucional (fracción III, apartado A), pues cualquier anuncio puede ser considerado propaganda, y que ningún ciudadano podrá acudir a los medios a defender su punto de vista cuando esté contra algún planteamiento de algún candidato o partido, esto resultado del carácter limitante de la redacción: “ninguna persona moral o física, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda”. Además, amparados en una supuesta defensa de la libertad de expresión, las grandes cadenas de radio y televisión retaron al poder Legislativo, a través tanto de la agresión directa en las audiencias abiertas por el Senado, como por medio de editoriales y *spots* descalificatorios incluidos en su programación. TV Azteca fue la empresa que con mayor fuerza descalificó la reforma con mensajes en donde indicaba que ésta beneficiaba a los políticos y no a la ciudadanía.

Voces como las de Jorge Eduardo Navarrete, analista político; José Woldenberg, ex Consejero Presidente del IFE y Eduardo R. Huchim, ex Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, se manifestaron en contra de esos amparos debido a que consideraron que la reforma fortalecía uno de los pilares de las elecciones: la equidad.²⁸ Con lo anterior, conviene añadir que, no hay que confundir la libertad expresión con la libertad de propaganda. Si nos remitimos al ámbito comercial, no todos los productos, en sociedades con sistemas democráticos, pueden anunciarse en los medios electrónicos. Existen restricciones en materia de publicidad relacionada con productos que afectan la salud o con actividades sexuales, por ejemplo.

La SCJN determinó avalar el procedimiento legislativo que había tenido lugar para la aprobación del Cofipe y resolvió declarar inconstitucional el artículo 96 del mismo, la llamada “cláusula de vida eterna” que consistía que en el caso de las alianzas, si uno de los partidos tenía más de uno por ciento, pero no alcanzaba dos por ciento para mantener su registro, el partido coaligado le pasaría los votos que le faltaran, y también, no avaló las candidaturas independientes.

Finalmente, los ministros de la Suprema Corte confirmaron el corazón de la reforma: la validez constitucional de las prohibiciones para que ni ciudadanos, ni empresas, ni partidos,

²⁷ Alva de la Selva, Alma Rosa, “Reforma Electoral y libertad de expresión: Un debate inconcluso”, *El Cotidiano*, núm. 158, 2009, p. 13.

²⁸ Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, *México, una democracia vulnerada*, *op. cit.*, pp. 277-278.

ni precandidatos, ni candidatos puedan contratar espacios electrónicos para su promoción personal o fines electorales.²⁹

Como resultado de las impugnaciones a la reforma constitucional, la SCJN estableció con seis de 10 votos, que de ahora en adelante procederán amparos en contra de una reforma constitucional, como un mecanismo de defensa de los ciudadanos.

Las dos grandes televisoras mexicanas, Televisa y TV Azteca, se ampararon ante la reforma y se negaron a transmitir las pautas dictadas por el IFE. La autoridad electoral determinó sancionar a TV Azteca, propiedad de Ricardo Salinas Pliego, con \$5,259,000.00, multa máxima de acuerdo al artículo 354, fracción f del Cofipe, que tipifica las infracciones a los concesionarios. La resolución del IFE estableció que en caso de que la televisora no pagara, se daría aviso al Servicio de Administración Tributaria y a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. Días después, TV Azteca hizo pública una resolución del juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Administrativa con sede en el Distrito Federal, con la cual suspendía la multa. Los argumentos de la empresa sobre la resolución del IFE fueron que se trató de una multa excesiva, por ser la primera infracción, lo cual a juicio suyo, contraviene la jurisprudencia de la proporcionalidad y la progresividad. En el mismo sentido, Televisa recurrió al recurso del amparo en contra de la reforma electoral e impugnó, como anotamos líneas arriba, 14 artículos del Cofipe, entre los cuales está el 49, en donde se establece el modelo de medios.³⁰

El denominado Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, integrado por organizaciones sociales, académicos, intelectuales y activistas, como: la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Alianza Cívica; Cencos; Incide Social, y Red por la Participación Ciudadana; John Ackerman; Sergio Aguayo; Alberto Aziz Nassif; Miguel Basáñez; Roy Campos; Eréndira Cruz Villegas; Denise Dresser; Alfredo Figueroa; Rogelio Gómez Hermosillo; Clara Jusidman; Isabel Martínez; Irma Sandoval, y Elio Villaseñor, presentó una propuesta de reforma electoral basada en los presupuestos siguientes: *a)* reducción de los costos de las elecciones; *b)* austeridad y equidad de las autoridades; *c)* transparencia y rendición de cuentas; *d)* principio de accesibilidad de la información; *e)* salvaguardia del interés legítimo de los ciudadanos, y *f)* respeto al libre ejercicio del voto.

Esta propuesta trabajó sobre cuatro niveles: *1.* El régimen político, donde se propuso la creación de un Instituto Nacional Electoral, encargado de organizar todos los procesos electorales, federales y locales, con el fin de tener una calidad similar en todo el país; garantizar la independencia y la autonomía y reducir los costos electorales; *2.* Sobre los partidos políticos, se propuso convertirlos en sujetos obligados de la Ley de Transparencia y disminuir su financiamiento en 50 por ciento; *3.* Sobre el proceso electoral, se planteó un cambio en las fórmulas de financiamiento, dejando atrás la multiplicación del monto de financiamiento por el número de partidos políticos con registro y hacerlo mediante la

²⁹ Para una revisión amplia del papel de la SCJN en relación a las acciones de inconstitucionalidad y los juicios de amparo interpuestos contra la reforma electoral, véase: Franco González Salas, José Fernando, “La reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, op. cit.

³⁰ Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, *México, una democracia vulnerada*, op. cit., p. 285.

combinación de un porcentaje del salario mínimo multiplicado por la lista de electores, y 4. En relación a la justicia electoral, la propuesta fue oralizar los procedimientos, ampliar el catálogo de infracciones; ciudadanizar el mecanismo para la designación de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF, al igual que con los consejeros electorales, y dotar de autonomía a la Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales.³¹

Finalmente, este Comité Conciudadano elaboró un balance sobre la reforma electoral. Algunas de sus consideraciones fueron: la relación entre política y medios masivos tuvo avances, especialmente por la prohibición de compra de tiempo y por la imposibilidad de difusión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales. Sobre el argumento esgrimido por los comunicadores e intelectuales sobre que la reforma limita la libertad de expresión, se señaló que la prohibición de tiempos en radio y televisión no es atentatoria de las libertades, sino una restricción de mercado. Por otro lado, de acuerdo a sus cálculos, en los próximos 10 años el ahorro sólo será de 11 por ciento, ya que hubo una disminución del gasto para campañas pero el gasto ordinario no sufrió ningún efecto. Consideran positivo que a cada partido, incluso en coalición con otros, le sean computados sus votos porque ya no habrá fusión en la boleta electoral, así que el partido que no obtenga dos por ciento en una elección perderá su registro. También es positivo, dicen, que en caso de pérdida de registro se haya establecido un mecanismo de liquidación y regreso de los bienes de la organización partidista que perdió su registro. Existe un avance en la superación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la fiscalización de una comisión de consejeros hacia un órgano unipersonal, puede representar una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el Consejo General del IFE.

El Comité Conciudadano consideró que una de las más grandes limitaciones de la reforma es la completa ausencia para fortalecer a los consejos locales y distritales. De esta forma, se mantiene la centralización y las limitaciones para los consejeros en estos ámbitos, además de que ahora se somete a los consejeros locales y distritales al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, con lo cual se modifica la figura ciudadana de consejero, sobre todo en el ámbito local y distrital, en donde su tarea se entendía como una actividad de tiempo parcial y sólo en periodos electorales. Con relación a la Contraloría, hay un retroceso ya que será nombrada y monitoreada desde el Congreso. Tendrá funciones amplias para que los partidos ejerzan una presión cotidiana sobre el IFE y sobre todo, en una abierta violación a su autonomía. Respecto a la designación de nuevos consejeros, se deberá perfeccionar el mecanismo ya que lo común será la existencia de vetos cruzados, cuotas, filias y fobias.³²

³¹ *Ibidem*, pp. 264-265.

³² *Ibidem*, pp. 274-276.

IV.2 La libertad de expresión en materia electoral

Libertad de expresión y elecciones

Tres son los tipos de argumentos que fundamentan la importancia de la libertad de expresión, a saber: 1. El argumento sobre el descubrimiento de la verdad; 2. El argumento de la autorrealización personal, y 3. El argumento de la participación democrática. Sobre el primero podemos decir que con la exposición de las ideas a la sociedad, puede encontrarse, después de una reflexión, la verdad; en el “mercado de las ideas”, como lo llamó Oliver Wendell Holmes, las ideas tendrán entre sí una suerte de competición intelectual que acerca a las personas a la verdad. Sobre el argumento de la autorrealización personal hay que señalar que con la exposición a ideas, noticias e informaciones, se forma la personalidad y delimita los ideales que guiarán a un individuo. Finalmente, en relación al tercer argumento se debe considerar que la libertad de expresión permite a los ciudadanos comprender los asuntos de índole política y participar con amplitud en la construcción de una sociedad democrática. Asimismo, permite el desarrollo del que es considerado el principio esencial de la democracia: la rendición de cuentas.³³

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también una *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.³⁴

Desde los primeros trabajos en defensa de la libertad, se aceptaron restricciones legítimas, por ejemplo, cuando la libertad cause daño a otros, o cuando afecte los intereses o interfiera con derechos de unos más, u obstaculice una meta colectiva.

La objeción que con mayor fuerza se presenta contra una restricción para la contratación de publicidad de carácter político en los medios de comunicación es que atenta contra la libertad de expresión. Sobre esto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha afirmado que:

[...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que persigue.

³³ Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 15-27.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos), solicitada por el gobierno de Costa Rica*, p. 21. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>.

Por otra parte, cualquiera que ejerce su libertad de expresión asume ‘deberes y responsabilidades’, cuyo ámbito depende de su situación y del procedimiento técnico utilizado.³⁵

Esta misma Corte ha puntualizado con mayor precisión los límites permitidos a las libertades de pensamiento y expresión en una sociedad democrática:

El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención Americana [de Derechos Humanos] prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben en modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.³⁶

Para poder determinar responsabilidades ulteriores es necesario que se cumplan tres requisitos, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática.³⁷

En el ámbito electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por medio de su Relatoría Especializada en Libertad de Expresión señala:

Para lograr un desarrollo democrático participativo y estable, no solamente son necesarias una serie de elecciones, sino también que se desarrollen otros elementos propios de las sociedades democráticas, como son el respeto y reconocimiento de los derechos humanos; un poder judicial y legislativo independiente y eficaz, un sistema de partidos políticos que faciliten una comunicación fluida entre los ciudadanos y sus líderes, una sociedad civil participativa, y sobre todo una amplia libertad de expresión basada en un libre acceso a la información que asegure la existencia de una ciudadanía bien informada para tomar sus decisiones.³⁸

Asimismo, agrega que

Dentro de los requisitos para una democracia estable y participativa, indudablemente la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen los demás elementos para el fortalecimiento democrático. De ahí, que en varias oportunidades se haya considerado la libertad de expresión como la libertad fundamental para la existencia de una sociedad democrática.³⁹

³⁵ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones, preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.doc>.

³⁶ García Ramírez, Sergio y Gonza, Alejandra, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, p. 37.

³⁷ Aguiar, Asdrúbal, *Jurisprudencia interamericana sobre libertad de expresión y derecho a la rectificación (Artículos 13 y 14 del Pacto de San José)*, Buenos Aires, 2007. p. 72. Disponible en: <<http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/admin/upload/articulos/CIDHJURISPRUDENCIALIBERTADEXPRESION.pdf>>.

³⁸ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe especial del Relator sobre la libertad de expresión*. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/98span/Volumen%20III%20Introduccion.htm>>.

³⁹ *Ibid.*

En 2001, la Corte Europea de Derechos Humanos, al sostener la compatibilidad entre la legislación suiza con el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, admitió la posibilidad de que la libertad de expresión encuentre límites en vista de la consecución de la igualdad de condiciones de los sujetos políticos, toda vez que el pluralismo político y social debe ser puesto a resguardo de la capacidad de influencia de los potentes grupos económicos, con objeto de asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda política.⁴⁰

Es preciso indicar que una restricción a un derecho fundamental debe guiarse por un principio de proporcionalidad que consiste en tres pasos diferentes: *a)* idoneidad; *b)* necesidad, y *c)* proporcionalidad, en sentido estricto. La primera se refiere a que la medida que se adopte –por ejemplo, prohibir que particulares contraten *spots* durante las campañas electorales– debe ser idónea para lograr mayor equidad. Esto no implica que se trate de la única medida necesaria, bien puede no bastar con ella, pero debe ser posible probar que se trata de un medio adecuado para dicho fin. En relación al segundo paso, la medida tiene que evitar sacrificios innecesarios de otros derechos o de otros fines. Es decir, nos debemos preguntar si para lograr mayor equidad en la contienda es necesaria esta prohibición, si no hay otras formas de conseguir la equidad que no pasen por limitar la libertad de expresión de los partidos o de los particulares que quieran contratar publicidad. Ésta es también una cuestión cuya respuesta dependerá del conocimiento técnico y de la experiencia de la cual se disponga. Dado el fin de lograr mayor equidad y reconociendo que un acceso de los particulares a los medios como la televisión y radio genera inequidad en las elecciones, es razonable pensar que la prohibición de este tipo de conductas es un medio necesario para conseguir mayor equidad. Por último, cuando se habla de proporcionalidad, se dice que cuanto mayor sea el grado de afectación del derecho –libertad de contratación de *spots*–, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del fin perseguido. Para ponderar estos dos valores se necesitan seguir, a su vez, tres pasos: definir el grado de afectación del derecho; definir la importancia de satisfacer el fin, y determinar si la satisfacción del fin justifica la afectación del derecho.⁴¹

El objetivo al establecer restricciones a la libertad de expresión es respetar la pluralidad y salvaguardar la expresión del voto, modulando la desigualdad que promueve el acceso ilimitado de propaganda electoral para terceros en la radio y la televisión; en otras palabras, evitar que el dinero sea el factor determinante en la difusión de las ideas o posiciones político-electorales. Así como, impedir la posibilidad de que los candidatos sean condicionados políticamente por quienes financian las campañas. Para ilustrar esto podemos remitirnos a la elección de 2004 en Estados Unidos: de los 106 millones de dólares, equivalente al 44 por ciento de lo que recaudó el Partido Demócrata, provino tan sólo de 14 donantes.⁴²

⁴⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Medios y elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”, *op. cit.*, p. 278.

⁴¹ Cruz Parcero, Juan Antonio, “Regulación de campañas y libertad de expresión”, en Alcocer V., Jorge y Córdova V., Lorenzo (comps.), *Democracia y reglas del juego*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Nuevo Horizonte Editores, 2010, pp. 95-97.

⁴² Orozco Henríquez, J. Jesús, “Medios y elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”, *op. cit.*, p. 278.

La reforma electoral y la libertad de expresión

Existen consideraciones que permiten razonar que la medida establecida por la reforma electoral de prohibir a terceros la contratación de espacios para mensajes políticos en los medios de comunicación, no atenta contra la libertad de expresión: *a)* la actual disposición no es nueva, se encontraba en la legislación secundaria y ahora se elevó a rango constitucional; *b)* el colocar en la Constitución la prohibición de compra de publicidad política por terceros, tiene razón de ser a la luz de los antecedentes de la campaña presidencial de 2006 en donde actores distintos a los partidos pretendieron influir en la decisión del votante; *c)* lo que se persigue es detener la mercantilización de los espacios en los medios de comunicación para la difusión de mensajes políticos por agentes públicos o privados; *d)* pretende eliminar la importancia del dinero en el desarrollo de las campañas electorales, si se permitía la contratación de espacios por terceros, sería su capacidad económica lo que les llevaría a difundir sus mensajes a favor o en contra de un candidato, lo que ataca la equidad en las contiendas, y *e)* con la nueva legislación, se contempla constitucionalmente el derecho de réplica.

De forma contraria a lo defendido por algunos en cuanto a que la reciente reforma atenta contra el régimen de libertades, diversos países han adoptado limitaciones similares a las establecidas recientemente en México, y es muy difícil considerar a esas sociedades como no democráticas, por ejemplo: en Gran Bretaña, esta materia es regulada por la *Communications Act* de 2003; en España, por La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 1988; en Francia, por el *Code Electoral* y la Ley de Telecomunicaciones de 1986, reformada en 1990. En Alemania, desde 1991, se prohibió a los partidos la adquisición de espacios publicitarios; en Italia están las *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*. Incluso, en Estados Unidos, han habido intentos legislativos por establecer algunas de limitaciones en el tema, aunque la Suprema Corte los ha considerado inconstitucionales en cierto casos. Por ejemplo, en 2002, el Congreso aprobó el *Bipartisan Campaign Reform Act*, por el cual prohibió la difusión por televisión de propaganda política pagada por corporaciones y sindicatos durante las campañas electorales. Sin embargo, después de que en un primer caso, por una mayoría de 5 a 4, la Suprema Corte había considerado constitucionales tales límites, en 2007 (con dos miembros nuevos) y, de manera más general y explícita, en enero de 2010, resolvió que tales restricciones violaban la primera enmienda, dando lugar también a un importante debate académico y político.⁴³

Conviene explicar un poco la situación francesa, que bien puede brindar orientación para entender el nuevo modelo mexicano de comunicación política. Desde 1986 fueron prohibidas las emisiones publicitarias con carácter político, sin un impacto significativo ni en los procesos electorales ni en la vida democrática de aquella nación. En ese país existe el Consejo Superior Audiovisual (CSA) que es la autoridad administrativa responsable de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual en las condiciones

⁴³ Cfr. Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, op. cit., p. 134-143.

definidas por la ley. Tiene la responsabilidad de fijar las reglas y condiciones de producción, programación y difusión de emisiones oficiales relativas a las campañas electorales, en las cuales la radio y la televisión pública están obligadas a producir y programar contenidos mediáticos en la búsqueda de la equidad en el acceso a los medios electrónicos. Fija las modalidades según las cuales son repartidos los tiempos anualmente entre las diferentes formaciones políticas representadas en la Asamblea Nacional o el Senado, los tiempos aire de transmisión y su aparición en los medios oficiales. Además, el CSA es responsable de garantizar el derecho de réplica respecto a las emisiones audiovisuales del gobierno, lo cual le autoriza a obligar a los concesionarios a transmitir las declaraciones o comunicaciones que juzgue necesarias para garantizar que la audiencia tenga los espacios de expresión sobre los temas públicos. Finalmente, en virtud que el artículo 14 de la ley No. 86-1067 del 30 de septiembre de 1986 señala que “las emisiones publicitarias con carácter político están prohibidas” y el artículo 5 del decreto No. 92-280 del 27 de marzo de 1992 menciona que “la publicidad no debe contener ningún elemento que pueda afectar las convicciones religiosas, filosóficas o políticas de los telespectadores”. El CSA está obligado tanto a vigilar que los anteriores preceptos se cumplan durante las campañas electorales como a garantizar la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y opinión por lo que vigila que los editores de los programas de radio y televisión se abstengan de difundir publicidad que pueda tener un efecto sobre la voluntad de los votantes y el escrutinio final entre la cual contempla aquella que contenga referencias verbales o visuales de candidatos o listas de candidatos a puestos de elección popular o a las posibles consecuencias que su elección tendría en los ciudadanos.⁴⁴ Las funciones que tiene el CSA en Francia, en México –con diferencias, claro– le corresponden al IFE.

En relación al derecho de réplica que aparece en el párrafo primero del artículo 6º. constitucional, hay que precisar que no se limita a la materia política, ni limita su titularidad a los partidos políticos y a sus candidatos. Esta regulación es general y, en consecuencia, tiene un carácter universal por lo que respecta a sus titulares. Este derecho puede ser definido como “[...] el derecho que tiene toda persona ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación a través de una información inexacta o falsa, a que sea difundida gratuitamente una declaración o rectificación por su parte, en términos equitativos y de forma análoga a la de la información que se rectifica.”⁴⁵ Por su parte, Gregorio Badeni considera al derecho de réplica como:

[...] la facultad reconocida a toda persona que se considere agraviada o afectada por una información inexacta o agravante emitida a través de un medio técnico de comunicación social para difundir, por igual medio, las aclaraciones, réplica o respuestas que estime satisfactorias, para precisar las modalidades correspondientes a los hechos susceptibles de lesionar su reputación personal o legítimos sentimientos. Tal potestad trae aparejada la obligación, para el propietario, director o editor del medio de difusión, de publicar, en forma gratuita, aquellas manifestaciones aunque la causa de la réplica resida en expresiones provenientes de personas ajenas al medio que las difundió.⁴⁶

⁴⁴ Ramírez Robles, Sergio, “Democracia sin spots, el caso francés”, *Fepade difunde*, núm. 14, 2007, p. 62 y 65-66.

⁴⁵ Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, op. cit., p. 34.

⁴⁶ Badeni, Gregorio, *Tratado de libertad de prensa*, cit. por *Ibidem*, pp. 34-35.

En síntesis, se puede caracterizar el derecho de réplica de la forma que sigue:

- El titular del derecho es toda persona directamente afectada por informaciones inexactas o agraviantes que le perjudiquen.
- La expresión de las informaciones debe ocasionar un perjuicio al titular del derecho, que tenga la importancia suficiente y que pueda percibirse objetivamente.
- Las expresiones inexactas o agraviantes deben configurar, esencialmente, una información y no una opinión, ya que las opiniones dan lugar a responsabilidades ulteriores (de carácter civil o penal), pero no al derecho de réplica.
- La información debe ser inexacta o, de ser cierta, agraviante para el titular del derecho; si la información es falsa no hace falta que sea agraviante, pero si es cierta sí que debe serlo para poder dar lugar a la réplica.
- La información debe ser emitida a través de un medio de comunicación y dirigida al público en general; si se emite en forma reservada o en forma pública pero no a través de un medio de comunicación no se puede configurar el derecho de réplica.
- El objeto del derecho es materializar, de la forma más inmediata posible, la difusión de la réplica o rectificación por el mismo medio de comunicación que emitió la información; se tratará de una réplica si la información es cierta pero agraviante y de una rectificación si la información es inexacta.
- El derecho debe ejercerse a través del mismo medio de comunicación que difundió la información.
- La difusión de la réplica o rectificación se debe realizar de manera gratuita.⁴⁷

IV.3 Reformas a prueba: las elecciones de 2009

La prueba de fuego de esta reforma fueron las elecciones intermedias, efectuadas el 5 de julio de 2009, para renovar la Cámara de Diputados, así como las legislaturas locales, los ayuntamientos, y, en algunos casos, el poder Ejecutivo estatal. Las entidades con procesos comiciales fueron: Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. En total se renovaron 433 diputaciones locales, 549 presidencias municipales, 16 jefaturas delegacionales y seis gubernaturas. Los resultados de estas elecciones nos proporcionan evidencias de los rendimientos y limitaciones de la reforma.⁴⁸

Los vacíos jurídicos, arriba enunciados, inhibieron la capacidad del IFE para regular varios aspectos del proceso comicial federal. El PAN y su propaganda desataron la controversia, al hacer suyos los logros de los programas sociales del gobierno federal

⁴⁷ Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, op. cit., pp. 37-38.

⁴⁸ Mirón Lince, Rosa María, “Las elecciones 2009 y su impacto a largo plazo”, *Este País*, núm. 225, 2009, p. 24.

emanado de sus filas partidistas, lo que ocasionó críticas de los partidos de la oposición. El Consejo General del IFE determinó que el PAN no violó la ley al incluir los logros de la administración del presidente Calderón en su propaganda pues “[...] en la naturaleza de los partidos está el debate, la crítica o la defensa de gobiernos y de sus programas.”⁴⁹

La existencia de contratos entre gobiernos de algunas entidades federativas y las empresas de medios de comunicación permitieron hacer un tratamiento, que ellos llamaron, informativo, de las acciones de diferentes actores políticos, pero que en realidad tuvieron la finalidad de promoción político-partidista y personal pagada con recursos públicos.⁵⁰ Y esto se debió a que los partidos contaron con los recursos económicos suficientes: el financiamiento para este proceso electoral sumó \$3,633,067,351.00, de los que \$2,731,629,587.00 correspondieron al gasto ordinario, \$819,488,876.00 al de campaña y \$81,948,887.00 a actividades específicas. Por partido, el PAN recibió mil 9.9 millones de pesos; el PRI, 706.5 millones; el PRD, 607.1 millones; el PVEM, 304 millones; el Partido del Trabajo (PT), 287.9 millones; Convergencia; 272.2 millones; Nueva Alianza, 255.1 millones, y el Partido Socialdemócrata (PSD), 189.9 millones de pesos. De esta cantidad, el gasto de campaña fue de: 227.8 millones para el PAN; 159.3 millones para el PRI; 136.9 millones para el PRD; 68.5 millones para el PVEM; 64.9 millones para el PT; Convergencia 61.4 millones; Nueva Alianza 57.5 millones, y el PSD 42.8 millones de pesos.⁵¹

El 31 de enero y el 1 febrero de 2009, las televisoras transmitieron en bloque *spots* de los partidos políticos y de la autoridad electoral, ocasionando con ello, la interrupción de telenovelas, partidos de fútbol y programas de diversión en horarios de alta audiencia. El IFE exigió una explicación a las televisoras. Después de una semana de cuestionamientos y acusaciones entre los actores, la autoridad electoral decidió iniciar un procedimiento especial sancionador contra aquéllas, lo que generó tensión entre los actores políticos, las empresas y el árbitro electoral. La Secretaría de Gobernación tuvo que fungir como mediador y las televisoras y el IFE pactaron no aumentar el conflicto por los *spots*, y la CIRT aceptó suspender las transmisiones en bloque de los *spots* de los partidos políticos y la autoridad electoral, evitando interrumpir la programación de alto *rating*, con lo que, además, quedaron sin efecto las sanciones. Un connotado abogado, contratado por TV Azteca, resumió el desenlace: “[...] no había precepto legal que obligue a las televisoras a segmentar los *spots*. Las pautas que nos fueron turnadas insinúan la conveniencia de compactarlos. Por tanto, no habiendo mandato del IFE, ni mandato en la ley que nos obligue a segmentar, la empresa consideró lo más adecuado a sus propios intereses

⁴⁹ Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel, “Democratización, medios y elecciones: la Reforma Electoral 2008 en México”, en Guerrero, Manuel Alejandro (coord.), *Medios de comunicación y democracia: perspectivas desde México y Canadá*, México, Universidad Iberoamericana, 2011, p. 100.

⁵⁰ Gutiérrez L., Roberto, “Medios, democracia y elecciones en México. Un acercamiento a los comicios federales de 2009”, en Palma, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa-Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 212-213.

⁵¹ Cuna Pérez, Enrique y Pérez Cristino, Laura Noemy, “Medios y elección 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, vol. 25, núm. 160, 2010, p. 63.

empresariales”. Y concluyó: “No le gustó al IFE, bueno, una cosa es que no le guste y otra cosa es que se haya cometido una infracción.”⁵²

Una de las críticas principales a estas campañas, fue la utilización de un lenguaje de mercado y no un lenguaje propio de cultura política. Este último está diseñado para ofrecer elementos de análisis, datos y hechos comprobables, que no solamente persuadan al electorado de sus posibilidades políticas. Es un lenguaje para orientar y educar a la audiencia.⁵³

En un estudio que construye y analiza la aplicación de un modelo de impacto de la exposición a *spots* analizando 14 canales de televisión abierta durante los años 1998 al 2009 titulado *Más spots, menos votos*, indica que el exceso de *spots* televisivos inhibió el voto y no generó participación electoral. De acuerdo a sus datos, cada mexicano mayor de cuatro años de edad estuvo expuesto 1,502 veces a los *spots* políticos, cuando las campañas comerciales establecen un máximo de cinco veces para persuadir al consumidor. De manera tangencial, se encontró que las audiencias de los *spots* han crecido del 2003 al 2009 en un 93 por ciento, pero que este crecimiento no es correspondiente con la participación política.⁵⁴

Muestra del interés que se tiene de convencer a toda costa a los electores para que voten por un candidato determinado, es que en el proceso electoral de 2009 los partidos no pretendieron convencer a los votantes con la discusión de planteamientos ideológicos de fondo, sino que únicamente utilizaron los recursos virtuales para ligar su imagen con el *glamour* de figuras públicas reconocidas. El PRI contrató a Lilia Aragón, Omar Fierro y Mariana Ochoa (actores) y Karla Marqueda (colaboradora de Televisa Monterrey). Por su parte, el PAN vinculó su imagen política con deportistas como Carlos Hermosillo (ex futbolista), Fernando Platas (clavadista internacional), “El Místico” (luchador) e Iridia Salazar (campeona olímpica en *Tae Kwon Do*). El PVEM contrató a los actores Raúl Araiza y Maite Perroni. Por su parte, el PSD usó la imagen de Silvia Irabien, conocida en el medio del espectáculo como “La Chiva” (actriz de Televisa), Tere Vale (conductora de televisión y radio) y Juan Antonio Méndez Parra (ex dueño de Rockotitlán y bajista del grupo Kerigma). Finalmente, el PRD tampoco escapó a esta tendencia y se presentó con Ana Guevara (campeona olímpica en atletismo) y con la “Niña Mariana” (protagonista infantil de nueva creación).⁵⁵

⁵² Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel, “Democratización, medios y elecciones: la Reforma Electoral 2008 en México”, *op. cit.*, p. 101.

⁵³ Luna Pla, Issa, “El *boom* de los *spots* en México: ¿Qué voto promueven?”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, *op. cit.*, p. 229.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 229-230.

⁵⁵ Esteinou Madrid, Javier, “La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas de 2009 en México”, *Espacios Públicos*, núm. 28, 2010, p. 91.

El ágora digital sin árbitro

Internet permite la generación de estrategias discursivas a través de la palabra y produce una ruptura espacio-temporal que da pie a la yuxtaposición de un espacio público simbólico sobre un espacio público físico. Este espacio simbólico es un sistema abierto, multidireccional y de comunicación horizontal. Abierto, porque cualquier individuo que tenga conexión a la red puede participar de ella; multidireccional, porque puede llegar a muchos lugares al mismo tiempo, transmitiendo distintos mensajes, y horizontal, porque permite el intercambio de roles entre el emisor y el receptor, como por la emergencia de fuentes alternas de información. La televisión, la prensa y la radio son vistas como medios institucionalizados, que obedecen políticas estatales o de mercado, en cambio, *Internet*, por ser un medio no institucionalizado, se ha venido convirtiendo en un medio alternativo para la información y la acción. Si la intención en el siglo XIX era que las calles, plazas o fábricas fueran tomadas, ahora, lo que importa es tener presencia en la red para ser visto y tener posibilidades de ganar.⁵⁶

De esta forma, se presencia la “reinención de la política” a partir del uso de *Internet* como forma de comunicación útil tanto para las campañas como para el ejercicio del poder público.⁵⁷ El ejemplo claro fue la campaña de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos. Él y su equipo de campaña pusieron mucha atención en las nuevas tecnologías de la información. Como muestra un botón: en el momento más intenso de la campaña, el equipo de Obama fue capaz de subir al sitio *Youtube* hasta 30 distintos videos por día, los cuales eran vistos y difundidos por millones de personas en todo el mundo. Se calcula que casi 100 millones de personas vieron videos relacionados a su campaña. Además, incluyó en su equipo a profesionales altamente capacitados, para que se hicieran cargo del gran despliegue de nuevas tecnologías que fueron necesarias para transmitir su mensaje a la ciudadanía. Con todo esto, los resultados fueron muy buenos: 2,395,253 usuarios de *Internet*, se definieron como “amigos” del candidato; alrededor de tres millones de personas donaron 600 millones de dólares a la campaña y el sitio oficial de Obama alcanzó 2.3 millones de visitas diarias.⁵⁸

Con todo, la campaña electoral de Barack Obama representó un cambio de paradigma en el ejercicio político instrumentado para convocar al ejercicio del voto, y cuyos fines centrales fueron: *a)* promover la participación ciudadana para obtener su apoyo económico y político, mediante el uso de redes sociales; *b)* el reconocimiento de que los medios en la actualidad son convergentes; es decir, que en un solo dispositivo pueden fusionarse el audio, el video y los textos, y *c)* una estrategia que animara la consolidación de una

⁵⁶ Bernal de Alarcón, Patricia, “Debates en torno a la comunicación política en internet”, *Signo y Pensamiento*, vol. XX, núm. 38, 2001, pp. 30-31 y 35.

⁵⁷ Cfr. Beas, Diego, *La reinención de la política. Internet y la nueva esfera pública*, México, Temas de hoy, 2010.

⁵⁸ Cfr. Plouffe, David, *The audacity to win. The Inside Story and Lessons of Barack Obama's Historic Win*, Nueva York, Viking, 2009.

democracia participativa y la construcción de una opinión pública que diera pie a la materialización de una *e*-democracia y más tarde un *e*-gobierno.⁵⁹

En México, hay una ausencia de regulación en *Internet*, y en ese espacio se recrudecieron los ataques políticos y se promovieron las distintas iniciativas asociadas a la anulación del sufragio. La polémica se generó a partir de la difusión de dos videos en *YouTube*, uno en donde se criticaba al entonces gobernador de Veracruz, Fidel Herrera Beltrán y otro sobre el candidato del PAN al gobierno de Nuevo León, Fernando Elizondo Barragán.

Respecto al primero, se trataba de una parodia musical en la que aparecían escenas de la película *Rudo y cursi* bajo una banda sonora alterada que hacía mención a su gestión estatal –según los términos del ofendido– de modo “denigrante y calumnioso”. La autoría no fue atribuida, aunque los actores involucrados mencionaron en la prensa al PAN y a la organización “Acción Juvenil” de Veracruz. Una vez interpuesta la denuncia ante el IFE, la Comisión de Quejas y Denuncias decidió emitir un dictamen fundamentado en la ley en la materia, para que *Google*, quien administra técnicamente a *YouTube*, retirara el *spot* de la red.⁶⁰ Sobre el segundo, el *spot* se llamaba “Yo tengo fe”, cuyo creador es el publicista Antonio Solá Reche, y es una copia exacta del mensaje publicitario del Partido Socialista Obrero Español en las campañas de José Luis Rodríguez Zapatero en el año 2008 titulado “Vota con todas tus fuerzas”.

Sobre esto, el Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés dijo que la autoridad electoral no cuenta con facultades para regular el acceso a *Internet* ni para limitar la libertad de expresión, pero sí posee atribuciones para salvaguardar la equidad de las elecciones, promover la civilidad democrática y procurar el respeto del adversario.

El entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Germán Martínez, también hizo uso de la plataforma de *YouTube*, con videos polémicos que tenían resonancia en los medios de comunicación tradicionales. Particularmente se puede citar el video titulado “Qué difícil es para el PRI salir de su pasado”, en donde se sugiere que el PRI no está a favor de la lucha para detener el narcotráfico y pone en duda su postura ante las acciones de seguridad tomadas por el gobierno federal.⁶¹

Durante las campañas electorales de 2009 se observó la ausencia de estrategias para la red por parte de partidos y candidatos. Su uso se limitó a tres aspectos: *a*) propaganda negra; *b*) repetición de *spots* televisivos, y *c*) videos de campaña (mítines, discursos, entre otros). Esta situación fue similar a la de 2006: no se dieron en la red discusiones complejas,

⁵⁹ Meneses Rocha, María Elena y Bañuelos Capistrán, Jacob, *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2009, p. 19.

⁶⁰ Victoriano, Felipe, “Medios tecnológicos de comunicación en las elecciones federales. Una reflexión desde la comunicación política” en Palma, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, *op. cit.*, pp. 219-220.

⁶¹ Meneses Rocha, María Elena y Bañuelos Capistrán, Jacob, *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*, *op. cit.*, p. 48.

bien articuladas y argumentadas, por el contrario, existieron narrativas simplistas, polarizadas y esquemáticas.⁶²

Mención especial merece el movimiento anulista, ya que al inicio solamente estaba encabezado por algunos intelectuales, analistas y escasas organizaciones sociales, y de forma paulatina fue adquiriendo una base social importante hasta llegar a las votaciones del 6 de julio, y uno de los aspectos más importantes que movilizó a la ciudadanía fue la exigencia de la rendición de cuentas a los gobernantes. “El voto nulo fue la expresión ciudadana crítica formada de personas independientes, no profesionales de la política, y abierta a la participación de todos los ciudadanos.”⁶³ La plataforma para la difusión de sus mensajes fue la red: páginas de *Internet*, *blogs*, grupos en *Facebook* y *tweets*.⁶⁴

La asociación civil “Alianza Cívica” anunció en ese proceso electoral la “postulación” de “Esperanza Marchita”, candidata ficticia y no registrada como forma de protesta hacia los partidos políticos y sus candidaturas. La asociación pidió a la población escribir el nombre de la candidata en el espacio que aparece en la parte baja de la boleta conocida como “candidatos no registrados”. El perfil oficial en *Facebook* de “Esperanza Marchita”, corresponde a un personaje en el cual se encarnan las características de la población que no encuentra sentido en las elecciones y que responde a la decepción de amplios sectores de la población con respecto a la clase política.⁶⁵

La campaña disfrazada

Dos polémicas más: 1. El PVEM decidió contratar publicidad estática en los estadios de fútbol, la cual se ve durante las transmisiones de los partidos, buscando espacios no regulados para promocionarse, además de la difusión de las actividades legislativas de su bancada en la Cámara de Diputados y 2. El exhorto que emitió el IFE a los medios para que en campañas se garantice la cobertura equitativa para todos los partidos y candidatos, lo que en algunos sectores políticos y empresariales provocó molestia ya que a su juicio, el IFE se estaría convirtiendo en productor de radio y televisión al tratar de regular los contenidos informativos.⁶⁶

⁶² Warkentin, Gabriela, “Entre la mediocracia y la república *YouTube*: los medios de comunicación y el proceso electoral”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007, p. 262.

⁶³ Alfie Cohen, Miriam, “El voto nulo: lección sobre calidad democrática”, en Palma, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, op. cit., p. 271.

⁶⁴ Algunas de las páginas *web* de las organizaciones a favor del voto nulo son: <<http://www.anulomivoto.com>>; <<http://www.esperanzamarchita.com>>; <<http://www.tacheatodos.com>>; <<http://www.votaxnadie.com.mx>>; <<http://votaxpapanatas.wordpress.com>>; <<http://votaenblanco.org.mx/>>, y <<http://www.ponlesentidoatuvoto.org>>.

⁶⁵ Cfr. Ricaurte Quijano, Paola, “Los usos políticos de las redes sociales”, en Meneses Rocha, María Elena (coord.), *Elecciones e Internet en México: los usos políticos de la red en el marco de la campaña electoral de 2009*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Ciudad de México, 2009.

⁶⁶ Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel, “Democratización, medios y elecciones: la Reforma Electoral 2008 en México”, op. cit., p. 101.

De acuerdo a Miguel Ángel Granados Chapa con relación a los *spots* del PVEM, se permitió a ese partido adquirir tiempo de televisión para hacer propaganda electoral disfrazada de rendición de cuentas. Al aprobar esta práctica, contraria al sentido de la reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abrió la puerta a nuevos trucos de los infractores.

Uno de los efectos más polémicos fue el del predominio de la *spotización* de las campañas, propiciando un tipo de comunicación entre partidos y ciudadanía poco adecuada para la transmisión de propuestas políticas. Al hacer uso de los tiempos oficiales con base en la lógica comercial, se perdió la oportunidad para profundizar en las razones ideológicas y programáticas subyacentes en la oferta de los partidos y los candidatos, fragmentándose las emisiones y ciñéndose más bien a los parámetros del *marketing* político, y que, además, parece no haber incidido en el aumento de la participación electoral si se le compara con las elecciones análogas de 2003.⁶⁷

⁶⁷ Aspe Bernal, Mónica, Farca Amigo, Alberto y Otero Zorrilla, Jimena, “Más *spots*, ¡menos votos!”, *Nexos*, vol. 31, núm. 380, 2009, pp. 109-111.

CONCLUSIONES

El proceso comicial del cual resultó electo, presidente de la República, Carlos Salinas, ocasionó que las reformas electorales futuras se instrumentaran buscando evitar la posibilidad de la realización de un fraude electoral. Las reformas implementadas en la última década del siglo XX cumplieron ese objetivo: gradual y eficazmente borraron el fantasma del fraude. Los resultados son evidentes: elecciones altamente competitivas, en donde el ganador, en varias ocasiones, supera a su más cercano contrincante con un escaso margen de diferencia; campañas políticas intensas; un poder Legislativo donde la pluralidad política es la norma y el consenso entre fracciones parlamentarias el insumo para su trabajo. Un ejemplo más es la alternancia en la Presidencia de la República. Estos indicadores son muestra de que en México desde 1996 existe una “normalidad democrática”. Los conflictos, a excepción del ocurrido después de las elecciones de 2006, son canalizados por la vía institucional y la solución es producto del diálogo.

El proceso de transición democrática en México se concentró, casi en su totalidad, en las reformas electorales sucesivas. Bien podemos decir que la mexicana ha sido una “transición votada”, ya que no ocurrieron rupturas con los grupos de poder, no existieron pactos fundacionales que superaran los límites de la competencia electoral ni ocurrieron transformaciones drásticas de las instituciones, o una crisis de legitimidad que haya llevado al partido hegemónico a “abandonar la plaza en definitiva”.¹ El cambio político en México consistió en eslabonar reformas de índole electoral, abriendo con ello la puerta a la pluralidad, desde las presidencias municipales hasta el poder Ejecutivo de la Unión.

Los ciclos de reforma-elecciones-reforma, como las que han ocurrido en México funcionan de acuerdo al principio de ensayo y error y da lugar a pautas de interacción entre los partidos políticos.

Las dificultades para generar acuerdos respecto a las reglas del juego electoral, son fiel reflejo de los problemas que existen para la creación de una clase política en la que sus miembros –con independencia de su procedencia partidista– tengan la capacidad de reconocer que comparten intereses comunes en relación a procedimientos y a una forma de ejercer la política.

Por sus características y alcances, la reforma, que fue objeto de esta investigación, se ubica dentro del “ciclo de reformas” que se vienen registrando en México desde 1977.

Ésta ha sido una reforma de gran alcance, tanto por sus objetivos como por los cambios a las legislaciones federal y locales que deberán hacerse. Se modificaron los artículos 6º., 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se derogó un párrafo del 97 y se efectuó una adición al 134. El

¹ Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 17.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sufrió la mayor transformación desde su promulgación, el 14 de julio de 1990, ya que fue cambiado, prácticamente, en su totalidad, se le incorporaron disposiciones inéditas y se le agregó el Libro Séptimo. A esto, deberán ser adecuadas a la reforma, 15 leyes secundarias, y los estados de la República deberán homologar su calendario electoral local con las elecciones de orden federal, en un plazo no mayor a un año.

Si bien en el panorama existen avances inobjetable, también es cierto que no se contemplaron un conjunto de asuntos indispensables, existen ambigüedades y otras modificaciones se encuentran a “medio camino”, por lo que su horizonte es corto y se espera se completen con medidas en leyes secundarias. Por ejemplo, la ausencia de la reglamentación del artículo 134 constitucional, que sufrió la adición de tres párrafos:

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

La ley reglamentaria de este artículo debe servir para poner fin a la práctica de usar la publicidad oficial con fines de promoción personal. Las leyes de otros países nos muestran que no es imposible la redacción de una legislación nacional en la materia: la Política de Comunicación del Gobierno de Canadá (*Communications Policy of the Government of Canada*) prohíbe la contratación de publicidad oficial en apoyo de un partido político, y en España, la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, prohíbe usar la propaganda para destacar los objetivos alcanzados por el gobierno.

Un asunto que hay que atender es que la nueva reglamentación electoral provee de una cantidad enorme de *spots* en todos los *markets* de la República Mexicana, más del doble de los que aparecieron en radio y televisión en la campaña electoral de 2006. Esto generará que los partidos políticos saturen a los ciudadanos con sus mensajes, lo que propiciará dos problemas: la sustitución de propuestas políticas que orienten al elector para que emita su voto por mensajes simplificados, y el monitoreo de los mensajes le podrá causar problemas no previstos a la autoridad electoral, porque no bastará con monitorear las 200 *markets* más grandes como había ocurrido en el 2006.²

Los candidatos no deben dirigirse a los electores solamente a través de los medios de comunicación. No se trata que se vendan como cualquier otro producto. Por el contrario, su papel en la construcción democrática y en la participación de los ciudadanos en tan relevante que se justifica alguna reglamentación de la forma en que se transmiten sus mensajes. Además, los ciudadanos deben escuchar ideas, debates y propuestas y no estar

² Langston, Joy, *Las reformas electorales de 2007*, (Documento de trabajo, núm. 209), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, p. 14.

expuestos solamente a la lógica de la mercadotecnia que ofrece *jingles*, *slogans*, sonrisas y poses fingidas.

El nexo entre la democracia y la opinión pública es claro: la democracia tiene su fundamento esencial en la opinión. De aquí la expresión de que la democracia es un “gobierno de opinión”. Un gobierno de esta naturaleza es uno que busca y requiere el consenso de la opinión pública, con lo que se transforma en un “gobierno consentido”, que es aquel mantenido, precisamente, por la opinión pública.³ Ésta es necesaria para asegurar el control público del poder. La autonomía de la opinión pública ha entrado en crisis, o por lo menos, está seriamente cuestionada, por la presencia que tienen las nuevas tecnologías de la información.

Las inversiones, cada vez mayores, durante periodos electorales, en medios de comunicación y sus consecuencias: estrategias de comunicación política, escándalos públicos y discusiones sobre la inequidad en la cobertura noticiosa, reflejan con claridad la importancia que poseen los medios en las democracias contemporáneas. Asimismo, el uso progresivo de plataformas digitales de comunicación como *Twitter* o *Facebook*, como medios alternativos de comunicación, son testimonio de las estrategias, cada vez más profesionales, de comunicación política, que junto con los medios “viejos” o “tradicionales”, revelan el lugar de los medios en la política. Junto a esto, aparece inevitablemente la relación política-dinero. La primera se subordina al cliente que paga por aparecer en pantalla, en línea o en primera plana.

Ignacio Ramonet en un libro publicado a finales del siglo XX, indicaba que la tradicional división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debía ser repensada de acuerdo a los tiempos de la sociedad moderna y si bien se mantendrá la división tripartita, cambiarán sus exponentes. Ahora los poderes serán *económico*, *mediático* y *político*.⁴

Con relación al establecimiento de la agenda, que deviene en la construcción del imaginario, los medios de comunicación tienen en ella, su fuente primaria de influencia ya que garantizan la visibilidad de los conflictos sociales, determinan a qué tipo de información debe tener acceso la población y las alternativas a considerar sobre ellos. Es, precisamente, a través del imaginario donde se pueden alcanzar las aspiraciones, los miedos y las esperanzas de una sociedad. En aquél se forman sus identidades y objetivos, identifican a sus enemigos y, aún más, organizan su historia, su presente y su porvenir. El imaginario, entonces, es un lugar estratégico en donde se expresan conflictos sociales y mecanismos de control de la vida colectiva, y se expresa por medio de ideologías y utopías y éstos a través de elementos culturales: símbolos y alegorías, rituales y mitos. Es así, como estos estímulos configuraron, reconstruyeron y recrearon el imaginario durante las campañas electorales de 2006. De ahí la importancia de controlar a los agentes que inciden en la construcción del imaginario: los medios de comunicación.

Una democracia en donde los medios de comunicación son utilizados por los grandes consorcios para imponer sus ideas y a aquellos que quieren que gobiernen, es una

³ Sartori, Giovanni, “Opinión pública”, en Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 172.

⁴ Ramonet, Ignacio, *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Temas de Debate, 1998, p. 32 (Cursivas nuestras).

democracia muerta. En esto, hay que reconocer las características de la propaganda, que es la acción que usan los *poderes salvajes* para amplificar sus estrategias de manipulación: ejercer influencia y determinar la voluntad.

No existe ninguna libertad si estas no se someten a una regulación, y solamente tienen sentido, cuando el individuo no está bajo forma de opresión alguna y el encargado de brindar protección es el Estado. Ahora bien, las libertades políticas, incluida la libertad de expresión, sólo pueden entenderse cuando se someten al arbitrio de la ley. Regular la convivencia es el objetivo de las leyes, en este sentido, no se puede concebir el derecho a la libertad de expresión violentando otros.⁵

Para fortalecer la democracia mexicana, los medios de comunicación se deben replantear su función política y, en consecuencia, deben ser mediadores entre gobernantes y gobernados y no constituir un poder en sí mismos, suplantando la función que corresponde a otros poderes legitimados.

En una democracia pluralista, los medios de comunicación deben ofrecer contrastes entre las versiones y caminos posibles para resolver los problemas que se presentan en la vida pública. Cada grupo de medios debe poseer, además, una política editorial independiente, con la que pueda tener coincidencias o discrepancias con grupos políticos, económicos o empresariales, incluidos otros consorcios comunicativos. Esta es, tal vez, la obligación principal de los medios en el pluralismo, conservar y alentar la diversidad de opiniones. Para lograr esto, deben ser participantes en el debate nacional. Además de presentar los temas de la agenda nacional, también debe proporcionar a la sociedad la información contextual necesaria para que ella pueda formarse un juicio propio e influir así por medio de los diversos canales que posee. Aquí una tarea más de los medios: permitir que un mayor número de ciudadanos tengan acceso a información de calidad sobre los acontecimientos que tienen lugar al interior de sus fronteras nacionales y más allá de ellas. La “aldeanización” de la información provoca que los contenidos se empobrezcan. Una sociedad está imposibilitada para debatir su realidad si no puede contrastarla con otras, no puede elegir opciones diferentes si las desconoce.

El IFE en el *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, indica que los objetivos centrales de la reforma electoral de 2007-2008 fueron: 1. El fortalecimiento de la equidad en las contiendas electorales; 2. La reducción de los costos de las campañas proselitistas y del financiamiento público de carácter ordinario de los partidos políticos; 3. Acotar la influencia política de los medios de comunicación y garantizar la supremacía del interés público; 4. Garantizar la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación y el acceso equitativo a los mismos; 5. La disminución de la polarización en las campañas políticas sancionando, a petición de parte, las expresiones denigrantes; 6. Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas; 7. Evitar que la propaganda de gobiernos o instituciones públicas influya en la contienda; 8. Impedir la propaganda personalizada de los servidores públicos y procurar que las campañas gubernamentales sean estrictamente institucionales, durante las

⁵ Pérez Fernández del Castillo, Germán, *México 2006. Las elecciones que dividieron al país*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 132.

campañas electorales; 9. El establecimiento de nuevos procedimientos que posibilitan la actuación expedita de la autoridad ante infracciones en materia de propaganda electoral; 10. Garantizar la sanción oportuna de conductas infractoras durante los procesos electorales, y 11. Procurar una reparación expedita de los efectos electorales suscitados por actos o propaganda difundida al margen de la ley.⁶ Como hemos descrito en este trabajo, algunos de los objetivos enunciados fueron alcanzados con plenitud, otros enfrentaron obstáculos y unos más, esperan ser atendidos.

Finalmente, conviene recordar a Alexis de Tocqueville, quien nos mostró que hay una distancia amplia entre la aprobación de las leyes, la instauración y el funcionamiento de las instituciones, y su transformación en costumbres sancionadas por el tiempo; es decir, convertidas en cultura. Nosotros estamos recorriendo esa distancia.

⁶ Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, tomo I, México, 2009, p. 6.

FUENTES CONSULTADAS

- ACKERMAN, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 121, enero-abril, 2008. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm>.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010.
- ALFIE COHEN, Miriam, “El voto nulo: lección sobre calidad democrática”, en PALMA, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa, “Reforma Electoral y libertad de expresión: Un debate inconcluso”, *El Cotidiano*, núm. 158, 2009.
- ANDRADE DEL CID, Patricia, “La democracia en el espacio público mediático”, *Global Media Journal*, vol. 6, núm. 12, 2009.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, 1997.
- ANSOLABEHHERE, Stephen e IYENGAR, Shanto, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Press, 1997.
- APARICIO A., Héctor, “Medios de comunicación y opinión pública en la sociedad democrática”, *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, julio-diciembre, vol. 8, núm. 2, 2004.
- ARREDONDO, Pablo, “Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos”, en ARREDONDO, Pablo, FREGOSO PERALTA, Gilberto y TREJO DELARBRE, Raúl, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1990.
- ASPE BERNAL, Mónica, FARCA AMIGO, Alberto y OTERO ZORRILLA, Jimena, “Más spots, ¡menos votos!” *Nexos*, vol. 31, núm. 380, 2009.
- ASTUDILLO, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO, Jorge, *México, una democracia vulnerada*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, 2009.

- BADILLO, Ángel y MARENGHI, Patricia, “De la democracia mediática a la democracia electrónica”, *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 6, 2001.
- BASSAT, Luis, *El libro rojo de la publicidad*, Barcelona, De Bolsillo, 2001.
- BEAS, Diego, *La reinención de la política. Internet y la nueva esfera pública*, México, Temas de hoy, 2010.
- BECERRA LAGUNA, Ricardo, “2007: La reforma de la democracia”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005.
- , *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994” (mimeo).
- BERNAL DE ALARCÓN, Patricia, “Debates en torno a la comunicación política en internet”, *Signo y Pensamiento*, vol. XX, núm. 38, 2001.
- BISBAL, Marcelino, “Otros lugares para pensar la política –o consecuencias en la política de la mediación comunicativa–”, *Metapolítica*, vol. 9, núm. 40, 2005.
- BOURDIEU, Pierre, *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama, 1997.
- CARBONELL, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- CÁRDENAS, Jaime, “Cinco propuestas en materia electoral”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011.
- , “Campañas electorales, poder y medios”, en VV. AA., *El Triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2007.
- CAREY, James W., “The Press, Public Opinion and Public Discourse”, en MUNSON, Eve y WARREN, Catherine (eds.), *James Carey: A Critical Reader*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- CARPIZO, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 96, septiembre-diciembre, 1999.
- CARREÑO CARLÓN, José, *Los medios de comunicación*, China, Nostra Ediciones, 2007.
- , “Sistema mediático y sistema político: guerra o reacomodo”, *El Universal*, México, 13 de septiembre de 2007. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/67271.html>>.
- , “Comunicación política: bloqueos y desbloqueos de la transición”, *Configuraciones*, núm. 10-11, 2002-2003.
- CASAR, María Amparo, “Poderes fácticos: una amenaza al espacio público”, en MERINO, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público?*, México, Fondo de Cultura

- Económica-Consejo Nacional para las Culturas y las Artes-Universidad Veracruzana, 2010.
- _____, “Poderes fácticos”, *Nexos*, vol. 31, núm. 376, 2009.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, vol. II, México, Siglo XXI Editores, 2004.
- CAVERO, José, *Los poderes fácticos de la democracia*, Madrid, Espasa, 1990.
- CHARAUDEAU, Patrick, “Nos manipulan los medios”, *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 10, 2005.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial del Relator sobre la libertad de expresión*. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/98span/Volumen%20III%20Introduccion.htm>>.
- CORDERA, Rolando, “Medios de comunicación y sociedad civil en los tiempos del tránsito”, en PANTOJA MORÁN, David y CORDERA CAMPOS, Rafael (eds.), *Medios, democracia y fines*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación Friedrich Naumann-Notimex, 1990.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- CORRAL, Javier y AKÉ KOB, Alin, “Medios de comunicación y elecciones. La televisión en el proceso electoral federal del 2006”, en CASTAÑEDA, Fernando y CUÉLLAR, Angélica (coords.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- CORRAL JURADO, Javier, “La rendición”, *El Universal*, México, 14 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33364.html>>.
- _____, “Negocio redondo”, *El Universal*, México, 10 de enero de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/32938.html>>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos)*, solicitada por el gobierno de Costa Rica. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>.
- CRESPO, José Antonio, “Los estudios electorales en México”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, 1998.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Regulación de campañas y libertad de expresión”, en ALCOCER V., Jorge y CÓRDOVA V., Lorenzo (comps.), *Democracia y reglas del juego*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Nuevo Horizonte Editores, 2010.
- _____, “La actuación del TEPJF en la elección del 2006. La falta de justificación del dictamen de la elección presidencial”, en CASTAÑEDA, Fernando y CUÉLLAR, Angélica (coords.), *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

- CUNA PÉREZ, Enrique y PÉREZ CRISTINO, Laura Noemy, “Medios y elección 2009: uso y reglamentación de Internet, pendiente de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, vol. 25, núm. 160, 2010.
- CURZIO, Leonardo, “Los medios y la democracia”, en CALVA, José Luis (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, “Los sondeos electorales. Sus efectos deformadores de la opinión pública”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011.
- _____, “Reflexiones sobre algunas innovaciones y omisiones del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en enero de 2008”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, enero-junio, 2009. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/20/cl/cl13.htm>>.
- DEL ARENAL, Mariana, GORTAZAR, Octavio, PEREDO, María y RISCO, Javier, “*El Privilegio de Mandar* o la parodia política mexicana”, en ESCUDERO CHAUNEL, Lucrecia y GARCÍA RUBIO, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujía Ediciones, 2007.
- DORANTES, Gerardo L., “Medios, públicos y déficits de la democracia”, en LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos, GUTIÉRREZ CORTÉS, Mauricio; MORA VELÁZQUEZ, Salvador y BRACHO CARPIZO, Julio (coords.), *Dilemas de la democracia mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- _____, “La construcción de la agenda de poder”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50, núm. 204, 2008.
- DURANDIN, Guy, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona, Paidós, 1980.
- DURHAM PETERS, John, “Historical Tensions in the Concept of Public Opinion”, en GLASSER, Theodore L. y SALMON, Charles T. (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, Nueva York, Guilford, 1995.
- ESTEINOU MADRID, Javier, “La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas de 2009 en México”, *Espacios Públicos*, núm. 28, 2010.
- _____, “El boicot a la *Reforma Electoral* y la crisis de gobernabilidad nacional”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009.
- _____, “La Ley Televisa y la formación de la IV República mediática en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50, núm. 202, 2008.
- FAGEN, Richard, *Política y comunicación*, Buenos Aires, Paidós, 1969.
- FERRAJOLI, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-International IDEA, 2007.

- , *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2000.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- GARCÍA RUBIO, Claudia I., “Reforma electoral y televisión. Los formatos de los mensajes políticos después de la reforma electoral”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.
- GEER, John G., *In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago, Chicago University Press, 2006.
- GERSTLÉ, Jacques, “La propaganda política. Algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana”, en FERRY, Jean-Marc, WOLTON, Dominique, *et al.*, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2002.
- GUNTHER Ubaldo, Nayely, LEY CORTÉS, Seisi y ROJO PALAVICINI, Laura, “El programa *Otro Rollo* y las estrategias de los candidatos”, en ESCUDERO CHAUNEL, Lucrecia y GARCÍA RUBIO, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujía Ediciones, 2007.
- GUTIÉRREZ L., Roberto, “Medios, democracia y elecciones en México. Un acercamiento a los comicios federales de 2009”, en PALMA, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, tomo I, México, 2009.
- , *Elecciones Federales 2006. Justicia Electoral*, México, 2006.
- JUÁREZ GÁMIZ, Julio (prólogo de Lorenzo Córdova Vianello), *La televisión encantada. Publicidad política en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- KLAPPER, Joseph T., *The Effects of Mass Communication. An Analysis of Research on the Effectiveness and Limitations of Mass Media in Influencing the Opinions, Values, and Behavior of their Audiences*, Nueva York, The Free Press, 1960.
- LANGSTON, Joy, *Las reformas electorales de 2007*, (Documento de trabajo, núm. 209), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- LUKES, Steven, *El poder. Un enfoque radical*, España, Siglo XXI Editores, 1985.
- LUGO RODRÍGUEZ, Ramón Alberto, *Estrategias de comunicación política. Análisis del spot televisivo de ataque en la competencia electoral*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2011.
- LUNA PLA, Issa, “El boom de los spots en México: ¿Qué voto promueven?”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*,

- México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1972.
- MARTÍNEZ PANDIANI, Gustavo, *Homo Zapping. Política, mentiras y video*, Buenos Aires, Ugerman Editor, 2004.
- , *Marketing político, campañas, medios y estrategias electorales*, Buenos Aires, Ugerman, 2004.
- MATA, María Cristina, “Política y comunicación. Entre la plaza y la platea”, *Voces y Culturas. Revista de Comunicación*, núm. 6, 1994.
- MATTELART, Armand y MATTELART, Michèle, *Historia de las teorías de la comunicación*, Barcelona, Paidós, 1997.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MEJÍA BARQUERA, Fernando, “Televisa: convergencia y madrugete”, *Etcétera*, 1 de febrero, 2006. Disponible en: <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=30>>.
- MENDÉ, María Belén y SMITH, Cintia, “La comunicación política: un espacio de confrontación”, *Comunicar*, núm. 13, 1999.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México-Fontamara, 2006.
- MENESES ROCHA, María Elena y BAÑUELOS CAPISTRÁN, Jacob, *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2009.
- MERINO, Mauricio, “La reforma electoral y el nuevo régimen político de México”, en RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (coord.), *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI Editores, 2009.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, “La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2010.
- , “Las elecciones 2009 y su impacto a largo plazo”, *Este País*, núm. 225, 2009.
- , “En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008”, *Fepade difunde*, núm 15, 2008.
- MONCAYO, Pablo Pascual (coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Ediciones Cal y Arena, México, 1995.
- MORA HEREDIA, Juan y RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl, “Entre los escándalos mediáticos y la antipolítica”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 127, 2004.
- MORA VELÁZQUEZ, Salvador y GÓMEZ OCHOA, Eduardo, “La difícil aplicación de la reforma electoral de 2007-2008. Las acciones en contra de los concesionarios de la televisión”, en AYALA BLANCO, Fernando y MORA VELÁZQUEZ, Salvador (coords.),

- Grupos de poder. La toma de decisiones en un modelo democrático*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- MURAYAMA, Ciro, “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.) (prólogo de Jorge Carpizo), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- _____, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, tomo I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Instituto Internacional para la Asistencia Electoral, 2011.
- ORIGILIO, Bárbara, “Info-ficción: la construcción de un género híbrido en la parodia mexicana”, en ESCUDERO CHAUNEL, Lucrecia y GARCÍA RUBIO, Claudia I. (coords.), *Democracias de opinión: medios y comunicación política en las elecciones mexicanas 2006*, Argentina, La Crujia Ediciones, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Medios y elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011.
- ORTEGA, Félix, *La política mediatizada*, Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, “El proceso de democratización en México 1968-2002”, en BERNECKER, Walther L., *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004.
- ORTIZ, Francisco, *Comprender a la gente. ¿Por qué ganó Fox?*, México, Aguilar, 2002.
- PANEBIANCO, Angelo, “Comunicación política”, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de Política (a-j)*, México, Siglo XXI Editores, 2000.
- PÉREZ CORREA, Fernando, “El peso de los símbolos”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- _____, “Vicisitudes de la democracia mexicana”, *Este País*, núm. 184, 2006
- _____, “Estridencias y silencios electorales”, en PÉREZ CORREA, Fernando (coord.), *Recuento de las elecciones del año 2003*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Gernika, 2004.
- _____, “La democracia: asignaturas pendientes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 44, núms. 182-183, 2001.

- _____, “Más de lo otro”, *Vuelta*, núm. 248, 1997.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *México 2006. Las elecciones que dividieron al país*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- PESCHARD, Jaqueline, “Los medios de comunicación en la construcción de la cultura política democrática en México”, *América Latina Hoy*, núm. 25, 2000.
- PIÑUEL, José Luis y GAYTÁN, Juan Antonio, *Metodología General. Conocimiento científico e investigación en la comunicación social*, Madrid, Síntesis, 1995.
- PLOUFFE, David, *The Audacity to Win. The Inside Story and Lessons of Barack Obama's Historic Win*, Nueva York, Viking, 2009.
- POULANTZAS, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI Editores, 2005.
- PRUD'HOMME, Jean-François, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, 1996.
- RABASA, Emilio O., “La reforma electoral definitiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, 1995.
- RAMÍREZ ROBLES, Sergio, “Democracia sin spots, el caso francés”, *Fepade difunde*, núm. 14, 2007.
- RAMONET, Ignacio, *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Temas de Debate, 1998.
- RAMOS, Jorge, “AMLO ve coro de periodistas en su contra”, *El Universal*, México, 02 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/346338.html>>.
- _____, “¡Cállese!”, pide AMLO al Presidente”, *El Universal*, México, 16 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136239.html>>.
- _____, y MIRANDA, Justino, “AMLO se define otra vez como ‘indestructible’”, *El Universal*, México, 13 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/136141.html>>.
- RICAUARTE QUIJANO, Paola, “Los usos políticos de las redes sociales”, en MENESES ROCHA, María Elena (coord.), *Elecciones e Internet en México: los usos políticos de la red en el marco de la campaña electoral de 2009*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México, 2009.
- RIZZI, Lino, “Comunicación mediática y consenso democrático. Una investigación sobre las transformaciones de la obligación política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 187, 2003.
- RODRÍGUEZ ARECHAVALA, Carlos Manuel, “Democratización, medios y elecciones: la Reforma Electoral 2008 en México”, en GUERRERO, Manuel Alejandro (coord.), *Medios de comunicación y democracia: perspectivas desde México y Canadá*, México, Universidad Iberoamericana, 2011.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- SÁNCHEZ GUDIÑO, Hugo (prólogo de Javier Esteinou Madrid), *Entre Fox y una mujer desnuda. Ascenso y descenso de un presidente mediático 2000-2006*, México, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2008.

- _____, “Introducción”, en SÁNCHEZ GUDIÑO, Hugo, GARCÍA HERNÁNDEZ, Fernando y DE LA O TAPIA, Aldo Silvestre, *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, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- _____, “Reforma Electoral 2007-2008 y la democracia del dinero”, en SÁNCHEZ GUDIÑO, Hugo, GARCÍA HERNÁNDEZ, Fernando y DE LA O TAPIA, Aldo Silvestre, *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, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- SARCINELLI, Urlico, “La T.V.-democracia”, en THESING, Josef y HOFMEISTER, Wilhelm (eds.), *Medios de comunicación, democracia y poder*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de lectura, 2010.
- _____, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2005.
- _____, “Opinión pública”, en SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- SCHÖNBOHM, Horst, “El hombre en la intersección entre los medios de comunicación y el derecho”, *Contribuciones*, año XV, núm. 2, abril-junio, 1998.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos, “La reforma electoral”, en VV. AA., *La reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2010.
- _____, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en SIRVENT, Carlos (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- SORDO, Reynaldo, “Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México”, *Estudios*, núm. 78, 2006.
- SOSA PLATA, Gabriel, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, *El Cotidiano*, núm. 155, 2009.
- _____, “La radiodifusión mexicana en 2003. Triunfos de los concesionarios”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 85, 2004.
- STEIN VELASCO, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- THOMPSON, John, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós, 2001.
- TREJO DELARBRE, Raúl, “Televisoras, privilegios y poder político”, en GUERRERO, Manuel Alejandro (coord.), *Medios de comunicación y democracia: perspectivas desde México y Canadá*, México, Universidad Iberoamericana, 2011.

- _____, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*, México, Ediciones Cal y Arena, 2010.
- _____, “La actuación de los medios”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- _____, “Televisa y el pensamiento único”, *Etcétera*, núm. 65, marzo, 2006.
- _____, *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005.
- _____, “Civilizar a los poderes salvajes. Ilimitado dominio de los medios de comunicación”, en CARBONELL, Miguel, CONCHA CANTÚ, Hugo A., CÓRDOVA, Lorenzo y VALADÉS, Diego (coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- _____, “¿Videopolítica vs. Mediocracia? Los medios y la cultura democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, núm. 3, 1994.
- _____, “El monopolio monocromático”, *Nexos*, núm. 372, 2008. Disponible en: <http://historico.nexos.com.mx/vers_imp.php?id_article=1405&id_rubrique=586>.
- TREVIÑO, Javier, ACOSTA, Miguel y TEVERA, Pilar, *Inequidad y miedo: las elecciones federales de 2006 vistas por televisión*, México, Propuesta Cívica, 2007.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo*, México, 2006.
- VALDEZ ZEPEDA, Andrés, *Campañas electorales lúdicas: ganar el poder en la era del entretenimiento*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.
- _____, “Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento”, *Estudios Políticos*, núm. 20, 2010.
- VICTORIANO, Felipe, “Medios tecnológicos de comunicación en las elecciones federales. Una reflexión desde la comunicación política” en PALMA, Esperanza (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- VILLAMIL, Jenaro, “La concentración mediática en América Latina”, *Sala de Prensa*, año IX, vol. 5, 2009. Disponible en: <<http://www.saladeprensa.org/art853.htm>>.
- _____, “Poder-dinero-medios y elecciones en México”, en VV. AA., *El Triángulo de las Bermudas. El financiamiento de la política en México*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2007.
- _____, “El servilismo”, *Proceso*, núm. 1534, 2006.
- _____, “El verdadero poder”, *Proceso*, núm. 1519, 2005.
- WARKENTIN, Gabriela, “Entre la mediocracia y la república *YouTube*: los medios de comunicación y el proceso electoral”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-SITESA, 2007.
- WOLDENBERG, José, “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones*:

- la reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-International IDEA, 2007.
- WOLTON, Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, en FERRY, Jean-Marc, WOLTON, Dominique, *et al.*, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- _____, *Salvemos la comunicación*, Barcelona, Gedisa, 2006.
- ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, “La reforma electoral 2007-2008 y el régimen de partidos políticos: los cambios en el diseño institucional del IFE, su relación con los medios de comunicación y la ciudadanía en México”, en ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- _____, “El proceso de comunicación política en las campañas presidenciales de 1994 y la opinión pública en México”, *Estudios Políticos*, núm. 6, 1995.
- ZOLO, Danilo, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1992.