



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROPUESTA DE NORMATIVIDAD DE LA PROPAGANDA
EN PROCESOS ELECTORALES EN MEDIOS DE
COMUNICACIÓN QUE RESPETE LOS VALORES DE LA
DEMOCRACIA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

PRESENTA:

RAYMUNDO ALVA HUITRÓN

ASESOR:

DR. RICARDO MAGAÑA FIGUEROA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

AGOSTO 2013



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.

A mis padres, Margarita y Arturo, por la vida,
la inspiración, los periódicos y las películas,
el ejemplo y, sobre todo, el amor.

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Ricardo Magaña Figueroa, por sus clases, que fueron el germen de esta tesis, por la dedicada revisión de este escrito y sus observaciones, por el empuje para concretar esta etapa y por su ejemplo de trabajo.

A los revisores de este texto, por todos sus apuntes: el maestro Arturo Guillemaud Rodríguez Vázquez, el maestro Federico del Valle Osorio, el doctor Jorge Márquez Muñoz y el doctor Raúl Trejo Delarbre.

De igual forma, la realización de esta obra debe mucho al maestro Juan Pablo Córdoba Elías, que aunque físicamente hoy no esté, su influencia persiste.

Mi gratitud al equipo de OFC, que a lo largo de los años también nutrió las ideas aquí plasmadas. Dos menciones en especial: a Gloria Alcocer Olmos, por todo lo vivido y aprendido, y a Karyna García Castillo, por las reflexiones.

Finalmente, las charlas, el apoyo y la confianza de Antonio Sierra García y Octavio Olvera Hernández fueron una pieza clave para completar este proceso. Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO UNO. LA PROPAGANDA EN LOS PROCESOS ELECTORALES	10
1.1 Los procesos electorales	14
1.2 Definición de propaganda	17
1.3 Los valores de la democracia	27
1.3.1 Pluralidad	30
1.3.2 Tolerancia	32
1.3.3 Equidad	35
1.3.4 Competitividad	38
1.4 La libertad de expresión en los procesos electorales	40
CAPÍTULO DOS. LA PROPAGANDA EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL	50
2.1 La propaganda en las reformas electorales	54
2.2 Reformas de 1972 y 1973	59
2.3 Reformas de 1977	69
2.4 Reformas de 1986 y 1987	77
2.5 Reformas de 1989 y 1990	82
2.6 Reformas de 1993	87
2.7 Reformas de 1994	91
2.8 Reformas de 1996	93
2.9 Reformas de 2007 y 2008	96
CAPÍTULO TRES. DIAGNÓSTICO DE LA NORMATIVIDAD DE LA PROPAGANDA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES	102
3.1 Descripción del marco normativo	103
3.2 Consecuencias de la normatividad de la propaganda en procesos electorales para los valores de la democracia y la libertad de expresión	116
3.3 Comparado de la legislación sobre propaganda en procesos electorales de América Latina y España	123
PROPUESTA DE NORMATIVIDAD DE LA PROPAGANDA EN PROCESOS ELECTORALES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	135
APÉNDICE	148
FUENTES	150

INTRODUCCIÓN

Quienes estudiamos los procesos sociopolíticos en México seguramente tenemos claro lo siguiente: *democratizar* es un verbo con buena fama. Sería políticamente incorrecto oponerse a demandas como la democratización de los medios de comunicación, de la educación, del sistema económico o de cualquier ámbito de la convivencia social. Sin embargo, por lo regular el término se usa de manera superficial y pocas veces nos preguntamos qué significa esa acción y qué, en sentido estricto, implica.

Podemos decir que ha habido un abuso de la utilización de dicha palabra, aplicándola de manera incorrecta a diversas áreas fuera de la política. Pareciera que damos por sentado su contenido, el cual se referiría a una popularización de prerrogativas, a la igualdad de condiciones o a una mayor libertad, y por ello su uso es válido y loable; pero ahí es donde inician los problemas: porque no hay una clarificación del concepto, sus problemáticas y las diferentes influencias teóricas de quienes usan el término.

Esta tesis tiene sus raíces en esa inquietud: la multiplicidad de voces que pugnan por una mejor democracia, pero la carencia de definiciones e indagaciones sobre la esencia y la construcción de dicha concepción. Desorden que frecuentemente se centra en un tópico: los procesos electorales y el marco jurídico que los regula.

De los temas subyacentes a esta preocupación, hay uno que específicamente se relaciona con la comunicación política y que todavía como estudiante universitario atrajo mi atención: las campañas electorales, los marcos legales que las regulan y los criterios para construirlos. Recuerdo tener la percepción de que mis compañeros se adentraban en las técnicas más eficaces para organizar una campaña y ganar la elección y los casos más exitosos al respecto, pero había un tema que no se tocaba y sí flotaba en las discusiones: cómo mejorar la cultura democrática en el país y regular la competencia entre partidos políticos y candidatos.

El tema parecía no atraer a nadie porque, debido a las ideologías que permeaban, analizarlo implicaba aceptar la existencia de un régimen democrático (al menos incipiente en México) y su valía, pese a las carencias que presentaba. Eso era arriesgado.... y también, hay que decirlo, políticamente incorrecto. Había un hecho que no se asumía: los cambios democráticos en el México reciente han estado fuertemente vinculados a las reformas del régimen electoral.

Así pues, si bien la democracia no se reduce únicamente a lo electoral (y eso debe ser subrayado), es en este ámbito donde confluyen, se generan y explotan otros procesos fundamentales para el fortalecimiento de un gobierno democrático. En ese sentido la siguiente afirmación lo explica: la democracia no existe sólo porque se organicen elecciones y las elecciones no son por sí mismas democráticas.

No olvidemos que los comicios son un momento fundamental en una comunidad política, de especial efervescencia, de atención de la ciudadanía, basadas en procesos de deliberación que ayudan a construir la legitimidad del sistema político. Ahí la comunicación y la democracia tienden un puente con la aceptación del régimen, sustentado en un conjunto de prácticas que deberían ser respetadas ¿Cuál tendría que ser, entonces, el conjunto de principios que regularan este proceso?

Encontré en la elección presidencial de 2006, y en las reformas legales y constitucionales de 2007 y 2008 que provocó, un punto de partida. En aquellos comicios había algo que no se ajustaba a la concepción de una cultura democrática y de un proceso de democratización: ataques constantes entre candidatos, acusaciones de iniquidad, negativas a participar en debates, polarización social y un conflicto que siguió meses después del día de la elección. Pareciera que los comicios no ayudaron a construir confianza, sino todo lo contrario: las condiciones de competencia, de las cuales el proceso de promoción electoral era clave, dinamitaron la credibilidad y polarizaron a algunos sectores de la población mexicana.

A partir de ahí encontré un aspecto a analizar: cómo se debería dar el proceso de promoción de los candidatos a puestos de elección popular en un sistema democrático. En una democracia contemporánea hay reglas y a partir ellas se construye el sistema electoral. De esa forma, las normas no deberían ser sólo buenas intenciones y estar diseñadas a partir de un interés administrativo, tendrían que estar contenidas en un marco jurídico que promoviera, en esencia, una mejor gobernabilidad democrática.

La mejor forma era comprender qué significaba eso, a partir de ello consideré que era necesario aclarar qué entendemos por democracia, pero no a través de la tradicional revisión del concepto y de las formas de gobierno, que se ha tratado en múltiples ocasiones, sino por medio de las características implícitas en ella: sus valores. Los cuales tienen una relación con el proceso de comunicación y promoción electoral: la propaganda.

De esa manera el objetivo de esta tesis es la construcción de una propuesta de normatividad de la propaganda en medios de comunicación durante los procesos electorales, tomando como criterios de diseño el respeto por los valores de la democracia y la libertad de expresión. Para lograr dicho fin definimos los conceptos básicos para un diagnóstico y analizamos los factores que intervienen en este proceso de comunicación en México.

En el capítulo uno, denominado “La propaganda en los procesos electorales” explicamos las razones por las cuales estudiamos la propaganda en los procesos comiciales y su relación con la teoría democrática, sobre la cual matizamos que las elecciones son sólo una parte de ella, pero fundamentales en el contexto contemporáneo. De esa manera, diferenciamos entre elecciones y proceso electoral, y profundizamos en la idea de promoción electoral, aspectos que deben ser definidos en un marco jurídico para dar certeza al sistema democrático.

En este aspecto, enmarcamos el concepto de propaganda y explicamos por qué es el término que explica de mejor manera las actividades de promoción electoral. Hacemos un repaso por su evolución y las diferentes concepciones, de las cuales partimos para su utilización en nuestra propuesta y su distancia de términos parecidos como publicidad política y *marketing*.

De igual manera explicamos de dónde parte la concepción de los valores de la democracia, ubicando a la libertad y a la igualdad como los ejes de los que se configura su concepción. Desde ahí exponemos los valores que la constituyen y que usamos como categoría de análisis en esta tesis: pluralidad, tolerancia, equidad y competitividad.

En seguida planteamos la tensión resultante entre estos valores y la libertad de expresión. La cual se aborda desde una perspectiva de derechos humanos, en la cual se reconoce su doble cara: como prerrogativa necesaria para la realización individual y factor social para la regulación de lo colectivo. En esa arista ahondamos en su carácter de derecho acotado y los motivos justificados para imponer límites.

El apartado dos, titulado “La propaganda en la normatividad electoral” hace un recuento por el marco jurídico de la promoción en procesos electorales a lo largo de la historia reciente de México. Partimos de la importancia que han tenido las reformas electorales para la consolidación de una la renovación de los poderes de manera libre, periódica y legítima. Iniciamos en la década de los setenta con las primeras modificaciones que reconocieron la crisis de sistema político y buscaron conseguirle legitimidad y concluimos con las modificaciones de 2008. En este repaso, podremos apreciar la evolución de las reglas electorales sobre la promoción a fin de comprender los criterios y fenómenos que ha influido en su creación y la manera en que el proceso de promoción electoral es concebido en relación con los medios de comunicación existentes.

La sección tres, nombrada “Diagnóstico de la normatividad de la propaganda en medios de comunicación durante los procesos electorales” describe el marco jurídico vigente a fin de analizarlo a través de nuestras categorías de estudio. Su objetivo es identificar los aspectos que nuestra propuesta considerará para su modificación. En esta sección incluimos un estudio comparado con la legislación de otros países de la región iberoamericana para presentar las tendencias de regulación en este sentido y hacer un balance de los posibles caminos de mejora.

Finalmente, la última sección, denominada “Propuesta de normatividad de la propaganda en procesos electorales en medios de comunicación” presenta la proposición que construimos a través de los apartados anteriores. Debemos hacer algunas precisiones al respecto. Debido a que esta no es una tesis para obtener un grado de derecho y a que el proceso y la técnica legislativa tiene ámbitos que exceden este análisis, no queremos construir un proyecto de modificación en el sentido estricto de cómo se presenta un reforma constitucional y legal, sino más bien identificar las líneas que deberían usarse para hacer posible una legislación acorde a la teoría democrática y la libertad de expresión. De esa forma, proponemos una serie de criterios para su modificación y señalamos los instrumentos jurídicos y las partes que se verían afectadas.

Capítulo Uno

LA PROPAGANDA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Si en cada tema hay al menos dos opiniones contrapuestas que pueden ser desarrolladas racionalmente exponiendo sus virtudes e inconvenientes, entonces dar igual oportunidad a ambas opiniones para aparecer en lo público, y sobre todo, en algo provechoso para la polis.
Protágoras, 23

Durante el siglo XX, la democracia representativa se consolidó, sobre todo en occidente, como la forma de gobierno a la cual todos los Estados deberían aspirar. Ante el surgimiento de regímenes totalitarios, los gobiernos democráticos han buscado tanto controlar el poder político para proteger a los individuos de los abusos de las autoridades, como legitimar sus decisiones a través de la participación ciudadana. El reconocimiento de los derechos fundamentales y el establecimiento de elecciones periódicas para conformar los órganos de gobierno han sido los principales mecanismos a través de los cuales se ha sustentado su existencia.

Actualmente se considera que para calificar a un estado como democrático se requiere de la realización de elecciones para la conformación de los órganos de gobierno (requisito básico, pero no único). Éstas deben cumplir con ciertos preceptos mínimos: debe haber libertad para votar y deben ser competidas y periódicas. De lo anterior se desprende que para poder votar libremente los ciudadanos deben estar informados; es decir, tienen que contar con los elementos mínimos que les permitan ponderar cuál es la mejor opción política. En ese sentido, en este trabajo la información se entiende como una configuración de datos procesados por un actor social para resolver un problema o lograr un fin.¹

De esa forma, la teoría democrática (el conjunto de trabajos sobre esta forma de gobierno que, en síntesis, son más un cúmulo de prescripciones que una explicación

¹ Cfr. Alejandro Gallardo, *Curso de teorías de la comunicación*, p. 155.

* Norberto Bobbio explica que la democracia, como tema de estudio, tiene que enmarcarse dentro de un sistema más amplio de conceptos que es el de las distintas formas de gobierno, el cual ha sido usado por los autores de forma descriptiva, prescriptiva e histórica. Por su parte, Sartori considera que dentro de los distintos trabajos sobre la democracia es posible encontrar una corriente central en la que se encuentran los preceptos a los que hacemos referencia, así la teoría de la democracia es una corriente de discursos que se remonta a Aristóteles y Platón, se apoya en generalizaciones y posee una esencia normativa específica.

sobre el funcionamiento real de las democracias)* considera que las decisiones deben tomarse en consenso, a través de una mayoría que respete los derechos de la minoría. Uno de los mecanismos para lograrlo son las elecciones,² en las cuales, idealmente, se considera que el voto es un ejercicio reflexionado, resultado de la contrastación de diferentes propuestas políticas, que al final permite expresar una opinión de forma libre; sin embargo, distintos trabajos empíricos cuestionan la verdadera forma en que se toma esa decisión.³

Diversas investigaciones han arrojado resultados que ponen en entredicho las prescripciones mencionadas, por ejemplo: al demostrar que la mayoría de los ciudadanos manejan poca, nula o errónea información política⁴ y que la mayoría de los electores son poco influenciados por las campañas electorales, ya que lo que determina su decisión no es la ponderación de las propuestas políticas sino la familiaridad con un símbolo, con una identidad grupal o con una tradición familiar.⁵ A pesar de ello, las elecciones son una práctica esencial y de enorme importancia: “representan el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales.”⁶

Los procesos electorales son los principales escenarios para que los partidos políticos y sus candidatos confronten sus plataformas políticas, ideologías y propuestas de gobierno. Su importancia no solo radica en que se presentan distintas opciones políticas, sino en que se genera un intenso debate sobre los principales problemas públicos y las formas de solucionarlos.

En las democracias contemporáneas se espera que los periodos electorales sean momentos de intenso involucramiento ciudadano en la política. Por ese motivo las elecciones deben ser un ejercicio regido por sus valores esenciales: la libertad y la igualdad. De éstos dos parten otros más específicos: la pluralidad, la tolerancia, la

² Dieter Nohlen, *Sistema electorales y partidos políticos*, p.12.

³ Cfr. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, pp.116-156.

⁴ *Ibidem*, 140-141.

⁵ Cfr. Paul Lazarsfeld, *et al*, *The People's Choice*, p. 137.

⁶ Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 14.

equidad y la competitividad. En este escenario, uno de los principales ámbitos de atención, por la forma en que se ponen en prácticas estos ideales, es el de la promoción de las propuestas políticas; es decir, el de las campañas electorales y la propaganda política.

A través de ellas, los partidos políticos y sus candidatos informan a los ciudadanos de sus proposiciones e intentan convencer a la mayor cantidad de votantes de que les otorguen su sufragio. Los métodos y técnicas para lograr ese objetivo son múltiples, pero el requisito mínimo para que dichas prácticas se realicen es que exista libertad de expresión.

Ésta última es una característica indispensable para que un gobierno sea considerado como democrático. El punto de tensión se da cuando la libertad de expresión choca con en el ejercicio y la protección de otros derechos y valores. Permitir que en aras de salvaguardar esta libertad se atente contra la esencia de la democracia o que la elección se convierte en un conflicto, en el sentido de Carl Schmitt, en el cual haya que exterminar al enemigo,⁷ es un riesgo latente.

Por esa razón debe existir un conjunto de normas que fomenten la competitividad electoral y la cultura democrática, en el cual los adversarios no sean enemigos, sino contrincantes.⁸ En gran parte, la legitimidad de quien sea elegido depende de ello. Así pues la democracia supone también, en su sentido más procedimental, la existencia de un marco institucional para la competencia electoral.

La finalidad de este capítulo es presentar un marco conceptual para elaborar una propuesta de normatividad en materia de propaganda electoral que respete dichos valores de la democracia y la libertad de expresión. Se busca responder a las preguntas: ¿Qué es la propaganda y por qué usar este término en lugar de otros? ¿Qué y cuáles son los valores de la democracia? ¿Cuál es la relación de estos

⁷ Cfr. Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, p. 57.

⁸ Cfr. Chantal Mouffe, *El retorno de lo político*, p. 16.

valores con los procesos electorales? Y ¿qué se entiende por libertad de expresión y cuáles son sus límites?

1.1 Los procesos electorales

Uno de los primeros puntos a tratar cuando se usa el término *proceso electoral* es determinar su origen y naturaleza. A diferencia de preceptos como *equidad*, *tolerancia*, *pluralidad* y *competitividad*, que son analizados de forma explícita o implícita en las obras de autores que abordan el tema de la teoría democrática, el concepto *proceso electoral* no es usado de forma tan frecuente, debido a que tiene un matiz jurídico. No significa que se refiera a algo nuevo, sino que generalmente al hablar de elecciones se da por sentado que no sólo se entiende el momento en que se emite la votación y se conocen los resultados, sino que incluye un conjunto de etapas para llegar a ese momento.

Al hablar de *proceso* damos a entender que existen un conjunto de etapas que se llevan a cabo para la consecución de algo. La Real Academia de Española lo define como “el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”⁹. En el ámbito jurídico el concepto se usa en varias áreas del Derecho para referirse al tratamiento de un asunto, desde un punto de inicio hasta una decisión final. Acerca de esto, Cipriano Gómez dice que es un medio de solución o composición de un litigio.¹⁰

Se trata entonces de una secuencia de actos establecidos cuyo seguimiento permite tomar una decisión vinculante, en otras palabras: “actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”¹¹ Al respecto vale diferenciarlo del concepto de *procedimiento* que, de acuerdo con el mismo Cipriano Gómez, no puede ser usado como sinónimo ya que éste último es sólo una forma de actuar, mientras que el proceso es un conjunto de

⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*.

¹⁰ Cipriano Gómez, *Teoría general del proceso*, p. 23.

¹¹ *Ibidem*, p. 121.

procedimientos que establecen una relación entre los diversos sujetos involucrados¹² (en el caso del electoral: ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales).

De esa forma, el *proceso electoral* es un término que ha adquirido un uso amplio en distintas legislaciones nacionales para referirse al conjunto de actividades establecidas para conformar y renovar los órganos gubernamentales. La definición de estas fases es una forma de garantizar los preceptos democráticos básicos. Nos da un marco conceptual y temporal dentro del cual se deben realizar ciertas acciones previamente definidas. En palabras de Walter Antillón: “es el medio y la garantía del libre ejercicio electoral y de la autenticidad de los resultados.”¹³

Nuestra legislación es parte de esta corriente jurídica. Aunque la norma que regula las cuestiones electorales tiene como título Código Federal de Instituciones y *Procedimientos* Electorales, el Libro Quinto se titula *Del Proceso Electoral*.^{*} Así proceso se define como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión.”

Dentro de las actividades que comprende el *proceso electoral* se encuentran las relacionadas con la promoción para obtener el voto de los electores. Tradicionalmente se tiende a considerar que existen al menos tres etapas del proceso: preparatoria, constitutiva e integrativa de eficacia.¹⁴ Las campañas electorales están dentro de la etapa preparatoria, la más larga, con ella se establece un período delimitado para la difusión de mensajes para influir en opinión de los votantes. La razón para establecer un cierto tiempo para esto es garantizar condiciones de equidad y legalidad al momento de realizar las actividades de

¹² *Ibidem*, p. 245.

¹³ Walter Antillón, *Proceso electoral*.

^{*} Cursivas del autor.

¹⁴ *Idem*.

proselitismo. Con lo cual se busca que todos los competidores tengan un marco de condiciones paritarias para persuadir a los votantes.

El *proceso electoral* también permite dar certeza y definitividad a las actividades electorales; sin embargo, al menos en el área de cómo se conforman las preferencias electorales podrían hacerse algunas críticas. Por ejemplo, las personas que pueden competir por un puesto de elección popular no realizan actividades para posicionarse, dar a conocer sus propuestas y crear una percepción en los electores sólo durante un cierto período. Resulta imposible crear condiciones iguales para todos los competidores ya que quienes ocupan puestos públicos y tienen una mayor exposición en los medios de comunicación antes de iniciar el proceso electoral pueden partir con ventaja. Ese es el caso de gobernadores o funcionarios que debido a sus cargos tienen mayores posibilidades de darse a conocer.

Ante escenarios como el expuesto arriba es necesario promover disposiciones que limiten el uso de recursos públicos o privados para evitar que éstos sean un factor que desequilibre las condiciones de competencia. A pesar de que estas medidas van más allá del proceso electoral, la normatividad en la materia ha establecido elementos que regulan esos aspectos.

La importancia de definir la normatividad de la propaganda en procesos electorales radica en la restricción de un período durante el cual se pueden hacer actividades que explícitamente promuevan el voto a favor o en contra de alguien. No se deja de lado que la forma en que se construyen las preferencias electorales va más allá de ese momento, ya que hay otros tiempos que inciden en ello, sólo establece un marco que da certeza y claridad a la regulación en la materia.

De esa forma, se debe reconocer el valor jurídico que tiene el proceso electoral al definir un conjunto de etapas. Otorga definitividad y certeza al desarrollo de la organización y conclusión de los comicios; sin embargo, en lo que se refiere a la

competencia electoral, no contempla todas las formas y momentos que pueden influir en las preferencias del votante.

1.2 Definición de propaganda

Sobre la propaganda se ha dicho que es un tema anacrónico, el arma de los regímenes totalitarios, un término en desuso, un conjunto de actividades que se oponen a la verdad; en síntesis, una palabra asociada a los más antiguos y maléficos intentos por controlar la mente humana. Al mismo tiempo es también una práctica que, ante el auge de la mercadotecnia política y sus profesionales, algunos autores consideran que es arcaica y antidemocrática; sin embargo, las calificaciones anteriores no tocan el tema de fondo y no explican la esencia de la propaganda. Es necesario limpiar al término de todo prejuicio e ideologización para comprender su verdadero significado e importancia al hablar de la promoción política durante los procesos electorales.

La propaganda adquirió mala fama a mediados del siglo XX, sobre todo, debido a su estrecha relación con los conflictos bélicos que se suscitaron entre 1914 y 1945.¹⁵ Se le asocia comúnmente con el régimen nazi, el gobierno de la ex Unión Soviética, la China maoísta y las dos guerras mundiales, es decir, con regímenes autoritarios y prácticas manipuladoras. El carácter antidemocrático que regularmente se le atribuye se fundamenta, casi siempre, en su uso durante dichos periodos. Se considera que con ella el poder estatal manipulaba a la población de forma tan eficaz que ésta apoyaba al régimen a pesar de todo. Los argumentos basados en ello llegan a ser extremos. Por ejemplo, Alfred Sauvy dice que debido a la propaganda ningún gobierno fascista fue derrotado desde su interior: se lograba un apoyo tan fuerte que se evitaban las posturas disidentes.¹⁶

¹⁵ Cfr. Leonard W. Doob, *Public Opinion and Propaganda*, p. 231.

¹⁶ *Apud* Jean- Marie Domenach, *La propaganda política*, p. 5.

La afirmación anterior es una muestra de la inmensa capacidad que se le llega a conferir, incluso se pierden de vista los estrictos mecanismos de coerción que en los gobiernos autoritarios son de uso común; la propaganda era una herramienta, pero no la única. Al respecto Edmundo González Llaca dice que: “Hasta los gobiernos más represivos y dictatoriales, los que detentan el poder en base a la utilización cotidiana de la violencia, intentan ocultar las contradicciones reales, reemplazando las armas por *slogans* (...)”¹⁷ De esa forma, la propaganda era una herramienta secundaria, la principal era la represión; pero se debe matizar: que las actividades propagandísticas seas usadas en ese tipo sistemas, no las hace exclusivas de ellos.

Por el contrario, la propaganda puede ser considerada como una práctica necesaria dentro de los gobiernos democráticos. Mientras exista un marco de derechos y libertades, es una manifestación del pluralismo y el debate. El mismo González Llaca dice que la propaganda “no tiene importancia donde la lucha política no disponga de cauces pacíficos e institucionales; donde el Estado no maneje, aunque sea con los artilugios de la retórica, los conceptos que se relacionan con el poder del pueblo.”¹⁸

Si se tiene en cuenta que existe una concepción negativa sobre la propaganda, pero también se reconoce que la democracia requiere del debate de distintas propuestas políticas, es posible entender que hayan surgido otros términos para referirse a la actividad de difundir mensajes persuasivos de índole política. Por ejemplo: publicidad política, *marketing* político, publicidad social, etcétera; sin embargo, pareciera que la mayoría de las veces el uso de dichos términos tiene más una intención eufemística y no clarificadora, lo cual no aporta nada a una mejor comprensión del tema.

Al respecto Mario Herreros dice que hay dos tendencias, una

intenta eludir el empleo del término sustituyéndole por eufemismos, con todo el cúmulo de imprecisiones e inexactitudes que tal uso acarrea y otra

¹⁷ Edmundo González, *Teoría y práctica de la propaganda* p. 19.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28.

que estimula el uso del término propaganda para aplicarlo y denigrar algún tipo de comunicación en concreto.¹⁹

La cantidad de obras en la línea anterior es amplia y se podría pensar que hay un consenso para no hablar más de *propaganda* sin todas las cargas negativas. Cabe entonces la pregunta, ¿por qué usar dicho concepto en lugar de otro?

En el presente trabajo utilizamos el término propaganda porque, como a continuación se muestra, es el que mejor define las acciones que se llevan a cabo para promover una opción política ante el electorado. Más que ceder a modas y tendencias se busca dilucidar cuál es la esencia del concepto y explicar su relevancia.

El nacimiento de la palabra *propaganda* se dio a principios del siglo XVII (algunos autores lo ubican un poco antes), cuando el papa Gregorio XV creó la *Sacra Congragratio de Propaganda Fide* como una respuesta a la crisis que la Iglesia Católica sufría debido a la Reforma Protestante. Su objetivo era lograr la extensión del catolicismo por el mundo y controlar los asuntos eclesiásticos en los países no católicos.²⁰

A partir de ese momento el vocablo comenzó a usarse en distintas lenguas para referirse, casi siempre, a órganos encargados de difundir ideas y opiniones, la mayoría de las veces con un tinte religioso. Es hasta el siglo XIX que pierde esa connotación.

Si bien como término surgió en el siglo XVII, esto no quiere decir que las prácticas a las cuales denomina no se llevaran a cabo anteriormente. La intención de buscar la difusión y aceptación de un conjunto de ideas ha estado presente desde el inicio de las relaciones humanas, de allí se desprende su carácter eminentemente político. Su realización, dice González Llaca:

¹⁹ Mario Herreros, *Teoría y práctica de la propaganda electoral. (Formas publicitarias)*. p. 59.

²⁰ *Íbidem.*, p. 60.

vino a manifestarse cuando la sociedad se divide entre privilegiados y postergados, y por supuesto entre los que mandan y los que obedecen, con la necesidad consiguiente de los primeros de obtener la conducta de los segundos, no por obligación, sino por propio consentimiento.²¹

Domenach señala que: “Ciertamente, desde que hay rivalidades políticas, es decir, desde el principio del mundo, la propaganda existe y desempeña su papel. Fue una verdadera campaña de propaganda la que Demóstenes realizó contra Filipo, o Cicerón contra Catilina.”²² De igual forma, González Llaca describe diversos episodios y casos históricos, desde los tiempos de Jesús de Nazaret hasta el siglo XX, en los cuales encontramos actividades que podemos considerar como propagandísticas.²³

Así pues, en el ámbito político, la idea de buscar influir en los gobernados para obtener apoyo y legitimidad siempre ha existido. En todos los tiempos los políticos, los hombres de estado y los dictadores han tratado de lograr la adhesión a su persona y a su sistema de gobierno.²⁴ Jacques Ellul dice que desde los antiguos griegos, los gobernantes o los aspirantes a serlo han acudido a una serie de métodos y estratagemas para realizar sus objetivos. Lo único que cambia es el contexto y los métodos.

Etimológicamente la palabra proviene de la raíz latina *propagare*, cuyo sentido se refiere a la difusión, extensión, diseminación y multiplicación de algo de forma veloz²⁵ (por ejemplo, se ha llegado a escribir que el mayor acto propagandístico ha sido el “*Big Bang*”, ya que fue la primera gran acción de “propagación”).²⁶ Desde esa perspectiva, actividades como la educación, la promoción y la publicidad, podrían ser consideradas como actividades propagandísticas.²⁷

²¹ Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p. 30.

²² Jean-Marie Domenach, *op. cit.*, p. 5.

²³ *Cfr.* Edmundo González Llaca, *op. cit.*, pp. 32-32.

²⁴ Jean- Marie Domenach, *op. cit.*, p 6.

²⁵ Edmundo González Llaca, *op.cit.*, p. 32.

²⁶ Miguel Ángel Medel, *op.cit.*, p. 140.

²⁷ *Idem.*

El común denominador de ellas es que lo que se difunde no es meramente material, su contenido es más bien intangible; se refiere al ámbito intelectual, de las ideas, ya que se busca persuadir a los individuos de aceptar una ideología, una práctica o una propuesta. Por otra parte, se habla de una acción planeada, enfocada a lograr un objetivo específico.²⁸

El *Diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación* define la propaganda como el cúmulo de acciones que se organizan con el objetivo de defender y difundir algo. Por ende tiene un fin persuasivo y sus elementos de trabajo son la información y la comunicación; las ideas, las creencias, la razón y los sentimientos son la base en las cuales busca influir para alcanzar actitudes o comportamientos determinados.²⁹

La mayoría de los autores coinciden en que la propaganda es una actividad que busca persuadir a un grupo de personas para cambiar algo en ellas. Las divergencias se presentan al hablar de cierto grado de tecnificación o científicidad y de atribuirle cierta intención poco transparente.

Por ejemplo, el psicólogo inglés F. C. Bartlett la enmarca dentro un campo meramente social, en el cual busca un efecto. Dice que es “un intento de influir en la opinión y conducta -de manera especial la opinión y conducta sociales- en tal forma, que las personas adopten las opiniones y conducta indicadas, lo hagan sin realizar en sí mismas, búsqueda definitiva de razones.”³⁰ Bartlett deja claro que el ámbito del tema está en lo social, pero la atribuye una intención manipuladora, al ocultar las verdaderas razones de lo que se pretende.

En un sentido parecido al de Bartlett, en el *Diccionario de política* de Bobbio y Mattucci, Giacomo Sani dice que la propaganda es el conjunto de

²⁸ Mario Herreros, *op. cit.*, p. 63.

²⁹ Cfr. Ángel Benito, *Diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación*, p. 1146.

³⁰ *Apud* Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p. 31.

declaraciones o hechos generalmente de naturaleza política cuya finalidad real es diferente de la realidad manifestada. En ese sentido la propaganda existía antes del siglo XX, pero su importancia ha aumentado en una época en que la comunicación es más fácil y en que es más útil influir en el ciudadano corriente. El vocablo es utilizado para designar una afirmación que se supone no es sincera, o que es falsa y destinada a impresionar al público, mejor que alcanzar la verdad o a obtener una verdadera comprensión entre los gobiernos o los partidos.³¹

De esa manera, la esencia de la propaganda sería engañar para la consecución de una meta. Postura similar a la de Leonard W. Doob, quien dice que se puede denominar propaganda a “los intentos para afectar las personalidades y controlar la conducta de individuos hacia valores considerados dudosos o no científicos en una sociedad en una época determinada.”³²

Las citas anteriores reflejan una concepción que, como se mencionó, es común encontrar y tiene puntos de origen que son posibles de establecer, pero no favorece un mejor entendimiento de la propaganda. Por ejemplo, la finalidad de ésta puede ser reforzar las creencias de las personas, no cambiarlas. Además, es impreciso establecer que fundamentalmente se opone a la verdad, ya que en palabras de González Llaca: “La propaganda que se sirve de una mentira, prueba por eso que ella lucha por una mala causa. No podrá triunfar a la larga.”³³

No es que la propaganda no mienta, sino que no es necesario que lo haga, al contrario se debe evitar, ya que cuando un mensaje pierde su referente en la realidad, pierde credibilidad. De igual forma, los intentos de persuasión no tienen que ser oscuros, puede conocerse claramente su objetivo y no por ello deja de ser propaganda, éste es el caso de la electoral.

* Un ejemplo es la propaganda cívica, subcategoría de la clasificación que realiza Edmundo González Llaca, su objetivo es informar y promover a los ciudadanos sobre sus derechos, en ella no hay un interés oculto.

³¹ *Apud* Norberto Bobbio, *Diccionario de ciencia política*, p. 1298.

³² Leonard W. Doob, *op. cit.*, p. 240.

³³ Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p. 9.

Por otra parte, una concepción como la de Kimball Young se mantiene en la línea de plantear como el objetivo primordial el cambio, además le confiere, como parte de sus características, su soporte en técnicas psicológicas. Para este autor estadounidense la propaganda es:

el empleo deliberado de símbolos con el propósito de cambiar las creencias e ideas de la gente y en último término sus actos. Como forma de poder y control social, pues difiere de la coerción física y de la visión organizada (...) además usa técnicas de la psicología para sugestionar y cambiar actitudes, creencias, visiones.³⁴

En el caso de Young la tecnicidad se reduciría a tomar aportes de la psicología, pero para otros autores como Reyzábal, la propaganda tiene incluso un carácter científico, ya que la define como:

una técnica científica que ya sea por medio de una acción continua o por la utilización racional o metódica de ciertos medios, tiene por objeto provocar la adhesión de la masa a una idea o una doctrina, de obtener el apoyo de su opinión, de empujarla hacia determinada conducta.³⁵

Al respecto, resulta más adecuado hablar de un conjunto de nociones que de una técnica científica, ya que si bien hay ciertas prácticas estandarizadas, en su origen éstas no existían. A pesar de ello, la concepción tiene elementos que es importante considerar, como el de evitar hablar de cambio y referirse a la búsqueda de que las personas acepten una determinada opinión o conducta, que pueden mantenerse o modificarse.

En un sentido parecido, Alejandro Pizarroso subraya el papel central de los objetivos del emisor ya que explica que la propaganda "consiste en un proceso de diseminación de ideas a través de múltiples canales con la finalidad de promover en el grupo al que se dirige los objetivos del emisor no necesariamente favorables al receptor; implica, pues, un proceso de información y un proceso de persuasión."³⁶

³⁴ Kimball Young, *La opinión pública y la propaganda*, p. 196.

³⁵ María Reyzábal, en Miguel Ángel Medel, *Propaganda y comunicación, una aproximación cultural*, p. 83.

³⁶ Alejandro Pizarroso, *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica*, p. 146.

Finalmente, la concepción de González Llaca aclara la necesidad de hablar de un conjunto de bases para armar la propaganda; cimientos que no se restringen, ni se limitan sino que son un punto de partida:

Propaganda es un conjunto de métodos basados principalmente en las materias de la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural, que tiene por objeto influir a un grupo humano, con la intención de que adopte la opinión pública de una clase social, adopción que se refleje en una determinada conducta.³⁷

De igual forma González Llaca menciona que es necesario resaltar un fenómeno que ha estado presente desde hace tiempo. El término se ha usado indiscriminadamente para calificar y nombrar una actividad, pero también un conjunto de materiales,³⁸ lo que lleva a mezclar tanto el proceso de diseño y ejecución de un plan para conseguir los fines, como los productos materiales para lograrlo. La importancia de mencionarlo reside en que, como se verá más adelante, al hablar de normatividad se tiene que ser preciso para establecer la materia que se regula, por ello los materiales para la difusión de las ideas son el soporte a regular.

Una vez mencionadas las características de la propaganda, podría pensarse que términos como el de publicidad se refieren a lo mismo, ya que, como se mencionó, no sólo tendría un fin político sino también comercial. Incluso algunas definiciones, como la de 1970 de la Real Academia Española consideran a la propaganda como “acción o efecto de dar a conocer una cosa con el fin de atraer efectos o compradores.”³⁹ La diferencia radica en el carácter de los efectos que se buscan, la publicidad (o *advertising* en inglés) busca únicamente promover la compra de un producto comercial o modelar la percepción de las personas para favorecer esa acción.

³⁷ Cfr. Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p. 35.

³⁸ Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p. 32.

³⁹ *Apud* Mario Horacio Herreros, *op. cit.*, p. 63.

Por esa razón, regularmente, la diferenciación se hace con base en su ámbito, la publicidad es comercial y la propaganda es política; el rasgo esencial reside en el carácter ideológico de esta última. Mario Herreros dice que mientras la publicidad es una comunicación que se hace pública en beneficio de un bien o un servicio:

La propaganda política es una forma de comunicación referida al campo ideológico que persigue influir sobre las actitudes y las opiniones de los individuos de una determinada colectividad, para perpetuar o cambiar las estructuras de poder imperantes en la misma, mediante la inducción a obrar de acuerdo con los principios y en los términos contenidos en el mensaje.⁴⁰

Por otro lado, Julio Juárez considera que “la diferencia fundamental entre propaganda y publicidad no radica en el estilo sino en el proceso racional que rige la producción de sus contenidos.”⁴¹ Diferencia entre los términos propaganda y publicidad, señala que de ninguna manera se pueden intercambiar según el ámbito al que nos refiramos. Según él la propaganda incluye “creencias, valores e ideas del emisor pero ignora y minimiza las de sus receptores.”⁴² La intención es, entonces, generar un mensaje de autoafirmación de forma vertical, sin tomar en consideración al público; es decir, imponer un mensaje sin tomar en cuenta la confrontación de otras propuestas. El lado contrario de la moneda sería la publicidad, ésta, desde su perspectiva, considera “una audiencia activa que modela y decodifica un mensaje a partir de sus propias necesidades informativas.”⁴³

Sin agregar más, Juárez termina su diferenciación definiendo a la publicidad política como “todo aquel mensaje producido por un partido político o candidato, divulgado pública y deliberadamente con la finalidad primordial de originar una respuesta electoral determinada en quién recibe este mensaje”⁴⁴.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 75.

⁴¹ Julio Juárez, *La televisión encantada: publicidad política en México*, p. 32

⁴² *Ibidem*, p. 33.

⁴³ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 41.

Al respecto, resulta difícil aceptar la concepción de la propaganda como mera autoafirmación que no toma en cuenta a los receptores. Como vimos antes, la propaganda no impone un mensaje sin considerar al público, por el contrario, también examina y piensa en las opciones y en su potencia pública. González Llaca señala que “se requiere de sensibilidad, de espíritu creador y de imaginación, alimentada en las entrañas mismas de las bases.”⁴⁵ De igual manera, esa concepción considera que todo mensaje político es electoral, error parecido al de muchos autores que conciben la comunicación política como mercadotecnia política.

De esa forma, en este trabajo se considera que la propaganda es la actividad y el conjunto de mensajes con los cuales se pretende influir en las opiniones, percepciones, actitudes y/o conductas de un grupo de personas para lograr un fin político. En el tema de este trabajo, el principal fin es influir en las preferencias y las conductas electorales.

Por lo cual, la propaganda electoral puede ser definida como la acción planificada y los mensajes de los partidos políticos, los candidatos a un cargo de elección popular y los ciudadanos que tiene como objetivo influir, principalmente, en la decisión del elector, ya sea para obtener su sufragio o para evitar que lo dé a una opción política determinada. Se caracteriza por realizarse en lapsos cortos, debido a la naturaleza de la competencia electoral en periodos definidos previamente y sus efectos son limitados en comparación con su cantidad y multipresencia.⁴⁶

La razón de esto es clara: la lucha electoral es momento de promesas, el medio ambiente es arena de competencia, todas las ideas y posiciones son puestas en duda, los electores están a la defensiva y buscarán información y argumentos de lo que ya creían o estaba latente en ellos.⁴⁷

⁴⁵ Edmundo González Llaca, *op. cit.*, p 12.

⁴⁶ Edmundo González Llaca, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁴⁷ *Ibidem.*

Así pues, consideramos a la propaganda electoral como la actividad y el conjunto de mensajes que tienen como objetivo influir en las personas que votarán en una elección para que otorguen su sufragio a un candidato o partido político. Ésta actividad incluye cualquier material y acción que expresamente se dirija a incidir en las preferencias de los electores. Se define no sólo por su relación directa con un campaña a favor de un candidatura, sino con la su interés en incidir en las preferencias de los electores.

1.3 Los valores de la democracia

Toda forma de gobierno conlleva implícitamente un conjunto de valores.⁴⁸ No sólo se trata de una convicción ética de quienes ejercen el poder político, va más allá. Consiste en ser un sistema axiológico que da sentido a las relaciones entre gobernantes y gobernados; es un conjunto de preceptos que justifican la forma de ejercer el poder y tomar las decisiones políticas y que, por lo tanto, se espera que los habitantes asuman y respeten.

Risieri Frondizi explica que el valor es “una cualidad estructural que tiene existencia y sentido en situaciones concretas Se apoya doblemente en la realidad, pues la estructura valiosa surge de las cualidades empíricas y el bien al que se incorpora se da en situaciones reales.”⁴⁹ Desde esa perspectiva, los valores nos permiten darle sentido a las acciones para conducir el proyecto político de una población, son ideales pero nunca deben de perder de vista las condiciones sociales existentes, como añade Frondizi: “Los valores superiores nos indican la ruta en cada caso.”⁵⁰

La democracia es una de las formas de gobierno sobre la cual Chantal Mouffe dice que

⁴⁸ Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*.

⁴⁹ Risieri Frondizi, *¿Qué son los valores?*, p.220.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 233.

(...) no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso que han de apoyarse en la adhesión a los valores éticos políticos que constituyen sus principios de legitimidad en las instituciones en que se inscriben (...) pero también deben permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas (...)⁵¹

De esa manera, la democracia no puede ser entendida únicamente como un agregado de procedimientos e instituciones, ya que ante todo su existencia depende de un conjunto de ideales que deben permear en la sociedad. Por ejemplo, Alexis de Tocqueville en *La democracia en América* concibe que esta forma de gobierno se sustenta antes que en las estructuras de poder, en las relaciones sociales.

Por su parte, Gabriel Almond y Sidney Verba sostienen que cada forma de gobierno depende de una determinada cultura política para sostenerse. En el caso de la democracia no sólo se requiere de las instituciones que la definen (sufragio universal, sistema de partidos, legislatura), también es necesaria una cultura política que le sea consecuente.⁵² Dentro de las características de esta cultura se encuentra la orientación a un rol activo en el sistema político, tanto en la toma de decisiones como en la aceptación de las mismas, lo cual incluye un respeto a las leyes y la autoridad y una tendencia a forma parte de grupos sociales.

Umberto Cerroni resalta la importancia de ciertas nociones culturales en la democracia, ya que “dejan de ser meras instituciones técnicas y se convierten en valores de nuestra cultura.”⁵³ Agrega que en el fondo: “Toda institución democrática tiene esa misma esencia de institución-valor, de medio-fin.”⁵⁴ En ese sentido, la diferencia de la democracia respecto a otras formas de gobierno reside en que sus instituciones son una forma de llevar a la práctica los valores que la sustentan. Por esa razón Sartori dice que: “No cabe duda de que otros sistemas políticos también se

⁵¹ Chantal Mouffe, *op. cit.*, p. 17.

⁵² Cfr. Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, pp. 19-60.

⁵³ Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia*, p. 8.

⁵⁴ *Idem.*

sustentan en imperativos y fines valorativos, pero de manera diferente (...) Puede afirmarse por tanto, que sólo la democracia debe su misma existencia a sus valores.”⁵⁵ Si bien esta aseveración puede ser exagerada, lo que Sartori plantea es que en la democracia, las decisiones se toman en procesos sustentados en los valores que le dan razón de ser y sobre esa intención se constituye. En ese sentido, resaltamos la importancia que en las argumentaciones sobre la democracia tiene dicha construcción axiológica.

El problema surge al identificar de forma explícita cuáles son esos valores. Al ser el resultado de la teorización de autores de distintas corrientes y épocas es necesario establecer al menos un común denominador. En esencia, la democracia tiene dos ideales: la libertad⁵⁶ y la igualdad de todos los miembros de una comunidad política.⁵⁷ De éstos podemos desprender otras nociones secundarias que son su soporte más específico. Para este trabajo los principales valores a definir son la pluralidad, la tolerancia, la equidad y la competitividad.

Se podría considerar que los dos primeros son valores que tiene su principal alcance en la convivencia social, mientras los segundos deben verse reflejados principalmente en la contienda electoral; sin embargo, de cualquier manera la normatividad de toda democracia debe buscar el establecimiento de las condiciones para que esos valores prevalezcan. Como se mencionó, su existencia es la base de la legitimidad como forma de gobierno. Este subcapítulo tiene como objetivo definir dichos valores y establecer su relación con la propaganda durante los procesos electorales.

⁵⁵ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. Los problemas clásicos*, p. 27.

⁵⁶ Cfr. Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, pp. 15- 28.

⁵⁷ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas contemporáneos*, p. 467.

1.3.1 Pluralidad

Rousseau escribió en *El contrato social* que la democracia es el gobierno de los dioses, que su práctica sólo es posible en comunidades pequeñas y homogéneas.⁵⁸ El ginebrino no estaba de acuerdo con la democracia que hoy llamamos representativa (incluso criticaba a los ingleses quienes, según él, se sentían libres porque votaban cada cuatro años), consideraba que los ciudadanos debían participar en todas las decisiones políticas sin delegar el poder; es decir, hablaba de una democracia directa; sin embargo, las sociedades contemporáneas tienen, regularmente, características que hacen imposible una democracia de ese tipo, una de ellas es su heterogeneidad.

La secularización y el aumento de las poblaciones son algunas de las causas por las que hoy es común que en una nación convivan distintas ideologías, tendencias políticas, costumbres y religiones; en resumen: que se viva un pluralismo social, cultural y político.⁵⁹ De esa forma, aunque existan mayorías en torno a un determinado proyecto político, es imposible encontrar un consenso total. En ese sentido, Norberto Bobbio reconoce las divergencias y considera que en las democracias contemporáneas lo que predomina es el disenso.⁶⁰

A diferencia de Rousseau, los teóricos de la democracia contemporánea reconocen lo plural que son las sociedades contemporáneas. Atrás quedó la idea de homogeneidad en los estados. La representatividad de los partidos políticos, por ejemplo, se fundamenta en la concepción de una sociedad con distintos grupos sociales. Se parte de la igualdad de todos los individuos para participar en el sistema político, por ello se aceptan y reconocen sus diferencias.

La pluralidad es valor de la democracia que reconoce la heterogeneidad dentro de una comunidad, significa que no existe una sola tendencia política, sino que por el

⁵⁸ Cfr. Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, p. 36.

⁵⁹ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, pp. 35-38.

⁶⁰ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 28.

contrario éstas pueden ser múltiples. A diferencia de los regímenes autoritarios, donde las divergencias con la autoridad serían motivo de sanción, la democracia reconoce la importancia de las distintas posiciones.⁶¹

Una de sus diferencias fundamentales con el totalitarismo es la tolerancia e inclusión de las minorías. Se ha concebido erróneamente a la democracia únicamente como un gobierno de las mayorías, lo cual resulta contradictoria al hablar de pluralidad debido a que

(...) la política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desarrollo social elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías.⁶²

El gobierno de las mayorías, entonces, no es el rasgo principal de la democracia. Sí, éste es un fundamento básico: se toma la decisión con base no en un individuo o grupo sino en lo que la mayor parte de los ciudadanos consideran apropiado, pero estas decisiones no pueden buscar eliminar a los grupos minoritarios. Por ende éstos deben ser reconocidos en el plano político, en la participación y representación.

Para el funcionamiento del gobierno democrático, su importancia reside en que:

Ese pluralismo, además, permite no sólo relativizar las *certezas* políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos. De tal suerte que el pluralismo, de suyo, es evaluado como un valor positivo.⁶³

La existencia de distintas opiniones alimenta el debate democrático. Si bien se busca alcanzar consensos, es imposible alcanzar la unanimidad (en palabras de Bobbio,

⁶¹ *Ídem.*

⁶² José Woldenberg y Luís Salazar, *op. cit.*

⁶³ *Idem.*

ésta se restringe únicamente a regímenes totalitarios).⁶⁴ Se reconoce, en un sentido inverso, que la esencia de la democracia no es el estar todos de acuerdo, ni evitar conflictos, sino aceptar el disenso.⁶⁵

Como señala Chantal Mouffe, la democracia únicamente es posible cuando la verdad no es posesión de uno o unos pocos; el agonismo (la lucha política entre distintos adversarios) y no el antagonismo (la eliminación del contrincante) es lo que se privilegia. Sólo es posible entender al ciudadano democrático entre un universalismo particular, donde las individualidades se van articulando. El rasgo distintivo es la confrontación en un espacio común.⁶⁶

La propaganda es una de las formas mediante las cuales se expresa la pluralidad. Los distintos grupos sociales pueden existir, pero es a través de la comunicación de sus ideas y propuestas políticas en el espacio público donde se dan a conocer y se confrontan. Como se mencionó, la diversidad alienta el debate democrático, por lo tanto una democracia, como puesta en práctica de la pluralidad, debe promover y garantizar condiciones y recursos para que estas divergencias se puedan expresar.

1.3.2 Tolerancia

Los valores de la democracia, como sistema axiológico, son interdependientes. La existencia de uno depende de la práctica de los demás. La pluralidad tiene un nexo directo con uno de ellos: la tolerancia. Como explica Iring Fetscher, el término regularmente se aplica a la aceptación de credos religiosos distintos al nuestro, cuyo origen data de la Ilustración⁶⁷; sin embargo, actualmente el concepto se ha extendido para referirse también al respeto a las distintas ideologías políticas, por ello su importancia en la teoría democrática.

⁶⁴ Cfr. Norberto Bobbio, *El futuro... op. cit.*, pp. 23-49.

⁶⁵ Giovanni Sartori, *Partidos... op. cit.*, pp. 37-38.

⁶⁶ Chantal Mouffe, *op. cit.*, p. 16

⁶⁷ Iring Fetscher, *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales*, p. 12.

Cerroni considera, por ejemplo, que ni la monarquía, ni la aristocracia la salvaguardan de la misma forma, ya que la democracia “consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son las de derecha, centro y de izquierda.”⁶⁸

En ese sentido, Fetscher dice que: “La tolerancia es una virtud democrática indispensable en las sociedades modernas, con su pluralidad de minorías nacionales y agrupaciones religiosas.”⁶⁹ A través de ella se protege la igualdad y el derecho de los distintos grupos a participar en las decisiones políticas. De esa forma, la tolerancia como valor adquiere su sentido positivo, da garantías a la existencia del sistema democrático:

(...) la aceptación de los *otros* de los que piensan distinto, tienen otros intereses, se agrupan para hacerlos valer- es una de las condiciones de la democracia que se transforma en valor positivo que ofrece garantías a la pluralidad.⁷⁰

De esa forma, en este trabajo la tolerancia se define como el reconocimiento de la legitimidad, y por ende respeto, de las distintas posiciones políticas dentro de una comunidad.⁷¹ Esa concepción implica reconocer los derechos de los distintos grupos. Su respeto conlleva garantizar su protección y promover la equiparación de oportunidades. Un sistema que acepta la diferencia pero también su desigualdad, dice Fetscher, practicaría una tolerancia represiva.

Su importancia en el ámbito político-electoral reside en que:

En las sociedades modernas secularizadas, la tolerancia es importante, sobre todo, para el trato entre competidores y partidos políticos. Aún cuando

⁶⁸ Umberto Cerroni, *op. cit.*, p. 190.

⁶⁹ Iring Fetscher, *op. cit.* p.25.

⁷⁰ Luis Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*

⁷¹ Iring Fetscher, *op. cit.* p.19.

la exigencia en este aspecto no sea explícitamente mencionado en la Constitución (...) una democracia pluralista no puede subsistir ni vivir en libertad, sin tolerancia entre las mayorías y las minorías.⁷²

En opinión de Woldenberg y Salazar, un sentido práctico de la tolerancia en los procesos electorales implica no denigrar, discriminar o calumniar, significa reconocer la válida y legítima posición del otro, por muy opuesta que sea a la de nosotros. Es decir

se trata de una competencia regulada de forma tal que reproduzca la pluralidad, se desarrolle a través de fórmulas civilizadas, evite la violencia, se apegue a normas, es decir, que sea capaz de reproducir la coexistencia en la diversidad sin desgarrar el tejido social y permitiendo que individuos y agrupaciones puedan ejercer sus respectivos derechos.⁷³

Para el desarrollo del sistema democrático, la tolerancia se vuelve un modo de evitar la violencia. Acciones que atenten contra las distintas posiciones promoverían que las minorías pudieran verse obligadas a pasar a la clandestinidad política.⁷⁴ Si eso sucede entonces la mayoría niega cualquier otra alternativa y podrían producirse prácticas fuera del sistema institucional (por ejemplo, se pueden mencionar las guerrillas en el México de los años setenta). Por otra parte, no sólo la mayoría debe ejercerla, la minoría debe suscribir tal valor porque es la manera en que a través de un canal institucional puede “pasar un día a ser la mayoría”.

En materia de propaganda, lo que se busca es promover las condiciones para que las distintas minorías se puedan expresar, es decir, que cuenten con los recursos y los escenarios para hacer llegar sus ideas. Al respecto pueden identificarse dos factores principales: evitar la censura y tener recursos para comunicarse. Estos ámbitos tienen una estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión y las condiciones para generar mayor competencia en un sistema electoral.

⁷² *Ibidem.* p. 137.

⁷³ Luis Salazar y Woldenberg, *op. cit.*

⁷⁴ Cfr. Iring Fetscher, *op. cit.*, p.139.

1.3.3 Equidad

La legitimidad de los mecanismos para la toma de decisiones dentro de una democracia depende de su respeto por los valores que esta forma de gobierno conlleva. Las elecciones, al ser el ejercicio de participación más común en las democracias contemporáneas, deben permitir a los ciudadanos tanto ejercer su voto de forma activa, como pasiva; es decir, votar y postularse a los cargos de elección popular. Así como las personas no pueden ser obligadas a sufragar por una opción en específico, de la misma manera la competencia electoral debe permitir que las distintas propuestas políticas cuenten con recursos similares para contender.

Se habla de equidad en la contienda electoral para hacer referencia a las condiciones en las cuales los partidos políticos y los candidatos luchan por el voto de los ciudadanos. El tema cobra relevancia debido a la manera en que actualmente se llevan a cabo las campañas electorales, quienes compiten por el poder requieren recursos para hacer llegar sus propuestas al electorado. En una democracia, en la cual existen una pluralidad de grupos sociales, las distintas opciones deben tener opciones para alcanzar el poder, por ello los recursos para competir deben estar distribuidos de forma equitativa. Si no fuera así, se corre el riesgo de que la mayoría arrase con las minorías, sin permitirle participar en la conformación del sistema político.

Al respecto, una de las preguntas obligadas es: ¿por qué hablar de equidad y no de igualdad? Según la Real Academia Española, en algunas acepciones las palabras pueden referirse a lo mismo: la correspondencia de algo con su naturaleza, forma, calidad o cantidad;⁷⁵ sin embargo, los sentidos que consideramos adecuados tienden a hacer una distinción entre los términos como a continuación se muestra.

Al tratar el tema de la competencia electoral, *igualdad* supone la homogeneidad de condiciones y oportunidades entre todos los jugadores. Es decir, sin hacer una

⁷⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*.

ponderación, todos cuentan exactamente con lo mismo. Por otra parte, el concepto equidad, se refiere a la idea de dar a cada cual lo que merece, es decir, de acuerdo con ciertos criterios que deben establecerse por lo cual se considera válido que los actores cuenten con más o menos recursos.

Ésta última idea es similar al concepto de justicia, la cual habla de determinar lo que le pertenece a cada uno. La diferencia reside en que la idea de justicia conlleva una mayor amplitud de connotaciones, que rebasan por mucho lo que está en el centro de discusión al hablar de condiciones de competencia: la regulación de la cantidad de recursos que se pueden usar dentro de la lucha electoral. En palabras de Sartori, cuando hablamos de equidad nos referimos “a que las partes alícuotas deben ser aproximadamente las mismas, a no ser que exista una justificación para hacer un reparto diferente.”⁷⁶

En este caso la justificación es la probada o probable representación de una opción política dentro del electorado. Se debe recordar el principio de mayoría y la función de los partidos políticos de representar a los ciudadanos. Éstos no pueden ser iguales en condiciones ya que ellos representan el sentir de distintas proporciones del total de los ciudadanos. Dichas organizaciones son diversas y pueden defender distintas posiciones (se habla de pluralidad): varían en cuanto a antigüedad, conocimiento entre la ciudadanía, representación territorial y sobre todo apoyo entre el electorado.

A pesar de que el interés de todos sea alcanzar la mayor representación y tienen pleno derecho de hacerlo, ya que esa es su razón de ser, cada una ha tenido un respaldo disímil. Así pues, los recursos que se otorguen a los partidos deben ser acorde a su representatividad entre la población, basada en datos tangibles, como el porcentaje de la votación que obtuvieron en la elección anterior, lo que entendemos por fuerza electoral; es decir, la cantidad de votos, del total en juego, que reciba una organización política o candidato.

⁷⁶ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 2... op. cit.*, p. 416.

En ese sentido, la nueva organización tiene que hacer notar en las urnas que tiene representatividad. Por eso se puede decir que

los comicios se celebran conforme a reglas firmes y aceptadas por todos los participantes, quienes reconocen que ninguna victoria es permanente, sino que los triunfos y las derrotas en este terreno son temporales y que los resultados de cada elección son inciertos. En los regímenes antidemocráticos, en cambio, estos resultados eran perfectamente predecibles y el partido único justificaba su permanencia en el poder con base en el argumento de que representaba al pueblo o a grandes mayorías (...)⁷⁷

De igual manera, podemos regresar al argumento que defiende la igualdad como uno de los dos valores de la democracia, si no hay equidad en la contienda entonces éste no se respeta. Por ejemplo, citando a Robert A. Dahl, supongamos que

algunas organizaciones tienen mayores recursos que otras; que, en consecuencia, estas organizaciones tienen una mayor influencia sobre las decisiones; y que, como otra consecuencia, las preferencias de sus miembros cuentan más que las preferencias de los ciudadanos que pertenecen a organizaciones más débiles. Entonces el gobierno del Estado no satisface el primer criterio del proceso democrático- la igualdad en la votación.⁷⁸

En ese sentido, Dahl dice que: “Los recursos políticos están regulados efectivamente (por ejemplo, mediante límites en los gastos para fines políticos), de modo que se igualen los recursos políticos de todas las organizaciones.”⁷⁹ Parece pertinente señalar la ambigüedad al hablar de igualdad, en ese sentido, nos parece que para ser equitativo tendríamos que hablar de proporcionalidad. Por esa razón, Fetscher concluye, al hablar de la tolerancia y la pluralidad en la democracia: “Puesto que la

⁷⁷ Soledad Loaeza, *Oposición y democracia*.

⁷⁸ Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático*, p. 87.

⁷⁹ *Idem*, p. 87.

igualdad total es inalcanzable, es necesario conformarse, pragmáticamente, con una cierta equiparación.”⁸⁰

En materia de propaganda, la estructura de los medios de comunicación y de cómo se construyen las preferencias electorales resulta más complejo que sólo regular los recursos. El eje principal es el acceso a los medios de comunicación; es decir, cómo pueden los partidos y los candidatos aparecer en ellos. A partir de lo cual se pueden establecer algunas opciones como el acceso gratuito y el pagado para los partidos y sus candidatos. Esas opciones permiten de una forma u otra mayor libertad de contratación, lo que podría implicar que debido a los altos costos para adquirir tiempo y espacios se produjeran condiciones más favorables para algunas opciones.

La búsqueda debe ir, por tanto, en el camino de delimitar un número de espacios y tiempos para su reparto con base en el criterio de fuerza electoral. Su definición permite una mayor equidad en la contienda.

1.3.4 Competitividad

Las democracias suponen la existencia de distintos actores y posiciones políticas que luchan por el poder. No sólo es una muestra de su pluralidad, sino también de la competencia electoral. Ésta puede definirse como la situación en la que al menos hay dos opciones por las cuales el ciudadano puede votar; Sartori explica que “en el momento de las elecciones casi todos, si no todos, los escaños se disputan entre dos o más candidatos al puesto.”⁸¹ Sin embargo, aunque existan dos opciones, eso no significa que ambas hayan tenido la oportunidad de ganar, es decir, pueden estar en la contienda pero eso no significa que puedan alcanzar el poder.

La competitividad es la cualidad de que en un juego el triunfo pueda ser obtenido por al menos dos competidores. Según Sartori es “un estado concreto del juego”⁸², que

⁸⁰ Iring Fetscher, *op. cit.*, p. 140.

⁸¹ Giovanni Sartori, *Sistema... op. cit.*, p. 257.

⁸² *Ibidem*, p. 258.

se refiere a la viabilidad de alcanzar la victoria. De esa forma, esa cualidad existe cuando dos o más partidos o candidatos tienen votaciones parecidas, en las cuales no hay un amplio margen de diferencia, por ello su estrecha relación con las condiciones de recursos y oportunidades para que más una opción pueda llegar al poder.

De acuerdo con Sartori “un número relativamente elevado de altas y bajas confirma que son sistemas competitivos con respecto a los cuales cabe afirmar que, en el punto de partida, todos los partidos tienen las mismas oportunidades.”⁸³ Lo que según el mismo autor, no significa necesariamente los mismos recursos, aunque sí implica un primer paso para lograr equidad en éstos. Así, un sistema es competitivo cuando hay elecciones disputadas.

Como valor, la competitividad en lo electoral tiene su origen en la libertad de los ciudadanos de poder ejercer de voto sin ningún tipo de condicionamiento u obstáculo, así como en la igualdad para participar en los asuntos públicos. Unas elecciones en las cuales sólo una opción política tiene posibilidades de ganar sería, probablemente, síntoma de falta de equidad, de falta de reconocimiento de la pluralidad, además de ser un sistema con libertades mínimas.

De esa forma, la equidad en las condiciones de competencia se vuelve un factor para promover la competitividad. Dentro de esas condiciones, contar con los recursos y canales para difundir la propaganda e influir en la población es fundamental. Richard Fagen, al hablar de las restricciones a la comunicación dice que: “La forma democrática se asocia con pautas de comunicación más competitivas y menos controladas que las totalitarias.”⁸⁴

La competitividad entonces resulta ser un valor indispensable para calificar a las elecciones como democráticas. Puede considerarse el punto culminante dentro de

⁸³ *Ibidem*, p. 256.

⁸⁴ Richard Fagen, *Política y comunicación*, p. 84.

este mecanismo de participación, que resulta del respeto a los derechos que sustentan la democracia. Sin ella resulta imposible hablar de un sistema democrático en el cual haya elecciones libres. Al contrario, se podría pensar que es una clara muestra de un régimen autoritario.

1.4 La libertad de expresión en los procesos electorales

El sociólogo polaco Zygmunt Bauman dice que la libertad es como el aire que respiramos: sólo nos preocupamos por ella cuando nos hace falta. Desde su perspectiva, la libertad sólo es entendida en todo su sentido cuando está ausente, debido a que sin ella nos sentimos asfixiados. La metáfora puede ser exagerada; sin embargo, resulta una muestra del sentido positivo que la libertad ha adquirido y que la ha constituido como un valor indispensable de la condición humana y de la democracia liberal. Ésta es imposible de comprender sin las condiciones mínimas que salvaguarden la libertad en todos sus ámbitos.

La libertad de expresión forma parte de ese conjunto de derechos que son la base de la democracia.⁸⁵ Su importancia reside en constituirse como una prerrogativa necesaria de los individuos para su autorrealización y en su dimensión social como elemento de control y formación del poder gubernamental (aquí vale recordar que el control del poder político es una de los principios básicos de la democracia). En materia electoral, uno de los debates más importantes se da al intentar establecer cuál es su límite, ya que si bien nadie niega su necesidad, hablar de prohibiciones y regulaciones es más complicado, debido a que implica demarcar qué es la libertad.

Las concepciones sobre la libertad (en su sentido general) y sobre la libertad de expresión han cambiado con el tiempo. En su sentido más amplio la libertad es la condición por cual las personas pueden actuar o no actuar de una forma u otra. De esa forma, podemos hablar de la libertad natural según la cual todos los humanos nacen libres; sin embargo, la que aquí nos interesa es la libertad en lo social a la

⁸⁵ Raymond Aron, *Ensayo sobre las libertades*, p. 71.

cual John Stuart Mill se refiere como: “la naturaleza y los límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo.”⁸⁶

De acuerdo con Benjamin Constant, según Bobbio, la libertad de los antiguos se diferencia de la libertad moderna. Los primeros llamaban así a la distribución del poder político entre los ciudadanos, a la posibilidad de participar en la toma de decisiones políticas, a pesar de estar sometido en el ámbito privado a la autoridad. Mientras tanto, los segundos se refieren a la libertad como la salvaguarda de la vida privada ante el poder del Estado.⁸⁷

De esa forma, lo que hoy entendemos como libertad en lo social se refiere a la no intervención del poder en las decisiones de los individuos. Si seguimos la tesis de Bobbio, según la cual las sociedades democráticas contemporáneas son el resultado del Estado liberal,⁸⁸ entenderemos que los derechos del hombre son la doctrina de la democracia contemporánea. Su objetivo es construir un marco de protección del individuo a partir de ciertos derechos fundamentales.

La otra categoría indispensable para comprender la idea de libertad es de Isaiah Berlin, quien explica los dos sentidos de la libertad: positiva y negativa. El más usado es la libertad como posibilidad, en la cual las personas pueden actuar de una forma u otra sin encontrar ningún obstáculo; es lo que se entiende como libertad negativa. Miguel Carbonell explica que ésta puede ser prejurídica o jurídica, es decir, que puede ser que el comportamiento no es prohibido por una norma y por ello se puede realizar o cuando un ordenamiento tutela cierto derecho y por ello una acción es protegida.⁸⁹

Mientras tanto, la libertad positiva se refiere a la cualidad y condiciones que tiene un individuo o sociedad para lograr determinar sus fines y medios sin ser presionado o

⁸⁶ John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, p. 57.

⁸⁷ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, p. 8.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 7.

⁸⁹ Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales*, p. 308.

condicionado para ello.⁹⁰ Entonces hablamos de la capacidad de los individuos para actuar de una forma u otra, para ser libres para elaborar una determinación.

En teoría, para que un sujeto sea completamente libre deben de existir las dos concepciones de libertad.⁹¹ Un individuo debería poder tomar de forma autónoma una decisión y poder ejecutarla sin obstáculo alguno. En ese sentido, la democracia idealmente debería garantizar la existencia de sujetos libres, ya que sólo de esa manera se puede dar un gobierno representativo, en el cual los gobernados inciden en la formulación y el control del gobierno.

Raymond Aron lo explica de la siguiente manera: “para ser real, la democracia exige el respeto a las libertades personales, libertad de expresión y de discusión, libertad de asociación y agrupación. La elección no significa nada si no lleva consigo la posibilidad de elegir.”⁹²

Lo que permite la participación y respeto de los individuos en la política no son más que los derechos civiles y político, de los cuales la libertad de expresión forma parte. Así: “La sociedad democrática sería el lugar donde se pueden desarrollar estas otras libertades por la vía de hacer compatibles diversas libertades individuales.”

Partiendo de las concepciones arriba mencionadas, en su definición más reducida la libertad de expresión sería la posibilidad de poder difundir nuestro pensamiento sin ningún obstáculo de por medio (el sentido negativo de la libertad es el más importante); sin embargo, hay un amplio consenso en que la libertad de expresión no se agota en ello. Guillermo Orozco añade que: “Es al mismo tiempo la posibilidad de difundir y recibir ideas y opiniones de cualquier índole, como investigar, difundir y recibir informaciones.”⁹³

⁹⁰ Cfr. Víctor Alarcón, *Libertad y democracia*.

⁹¹ Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 310.

⁹² *Ibidem*, p. 145.

⁹³ Guillermo Orozco, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, p. 30.

Hablamos entonces, no sólo de la posibilidad de expresarse, sino también de ser receptor de las actuaciones de otros. En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que al tener el carácter individual y social es necesario velar y proteger ambas dimensiones.⁹⁴ Por esa razón se puede decir que, en palabras de Stuart Mill, el carácter social de la libertad de expresión recae en la necesidad de velar por la protección del individuo:

Se necesita también protección contra la tiranía de la opinión y sentimiento prevaletentes; contra la tendencia de la sociedad a imponer, por medios distintos de las penas civiles, sus propias ideas y prácticas como reglas de conducta a aquellos que disientan de ellas; a ahogar el desenvolvimiento y, su posible fuera, a impedir la formación de individualidades originales (...)⁹⁵

Pero al mismo también, su importancia tiene un carácter más colectivo

(...) requiere, por un lado que nadie arbitrariamente sea menoscabado o impedido de manifestar su pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁹⁶

En ese sentido, la libertad de expresión es el derecho de difundir cualquier pensamiento sin tener sufrir ninguna represión, sanción o limitación, al mismo también es el derecho recibir las expresiones de terceros.

El problema y las principales divergencias no surgen de reconocer la libertad y la libertad de expresión, sino de establecer cuáles son sus límites. Éstos deben estar presentes para salvaguardar los derechos de terceros. Stuart Mill lo concibe de la siguiente manera: “Este principio consiste en afirmar que el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entrometa en la libertad

⁹⁴ Alejandra Gonza y Sergio García Ramírez, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, p.18.

⁹⁵ John Stuart Mill, *op. cit.*, p.62.

⁹⁶ *Ibidem*, p.31.

de acción de uno cualquiera de sus miembros (...) es evitar que perjudique a los demás.”⁹⁷

La necesidad de establecer esos límites según Bauman reside en que: “La libertad no puede ser ni efectiva ni estar segura sin solidificar el dominio obtenido a través de la imposición de regulaciones, la reglamentación del comportamiento futuro de aquellos sobre los cuales se ha obtenido ese dominio.”⁹⁸ Descalificar las medidas que coartan la libertad de expresión y considerarlas antidemocráticas sin un análisis a profundidad sería un tratamiento poco serio. Richard Fagen lo explica de la siguiente manera: “Las coerciones políticas sobre las prácticas de la comunicación deben evaluarse, inevitablemente, contra algún telón de fondo más amplio de desafíos externos e internos al sistema político.”⁹⁹

Los distintos tribunales y organismos internacionales reconocen que los derechos humanos pueden ser relativos; es decir, cabe la legítima posibilidad de estar protegidos pero con ciertas excepciones. Esto significa que no pueden ser absolutos porque existen diversas situaciones en las cuales si bien se podría ejercer un derecho, se violenta otro. Por esa razón, los juzgadores deben establecer criterios para su limitación cuando se produzcan contraposición al ejercer o salvaguardar otros derechos o valores que atenten contra la democracia.

Los principales motivos por los cuales se ha establecido la regulación son la protección de la vida privada de los ciudadanos (hablamos del derecho a la intimidad), la protección a los ciudadanos por injurias o difamaciones (derecho a una buena imagen), la protección a los niños de situaciones que violenten su desarrollo y como medida de precaución para proteger el orden público. Al respecto, vale mencionar dos ejemplos.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 68.

⁹⁸ Zygmunt Bauman, *op. cit.*, p. 84.

⁹⁹ Richard Fagen, *op. cit.*, p. 170.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, máxima autoridad judicial para la protección de los derechos fundamentales en ese continente, considera la necesidad de un límite. Manuel Atienza lo explica así:

La libertad de expresión no es un derecho absoluto y, por ello, cuando entra en contradicción con otros posibles derechos o valores, es necesario proceder a una ponderación para ver cuál tiene una mayor peso, dadas las circunstancias; la libertad de expresión goza, en principio, de cierta prioridad, pero puede resultar derrotada (...)¹⁰⁰

En otro caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos acepta su regulación, pero considera necesario ponderar la limitación para no afectar el sistema democrático:

(...) las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen, claramente la necesidad social del pleno goce del derecho... la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.¹⁰¹

Una vez reconocido que debe permitirse el máximo espacio de expresión (hablando en términos figurativos) y sólo con ello establecer límites, es necesario definir cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta la libertad de expresión, ya que tradicionalmente se había considerado al Estado como el actor a quien se limita.¹⁰² En la tradición liberal, como se expuso, se protege al individuo frente a la figura gubernamental, pero en la actualidad, no sólo éste podría ser una amenaza a la expresión, por el contrario, los intereses privados son un factor de riesgo.¹⁰³

¹⁰⁰ Apud, Rodrigo Gutiérrez y Pedro Salazar, *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, p. 19.

¹⁰¹ Alejandra Gonza y Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰² Cfr. Rodrigo Gutiérrez y Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰³ Cfr. Norberto Bobbio, *El futuro... op. cit.*, p. 36-38.

Para poner algunos casos de lo anterior podemos pensar en las agresiones contra periodistas y medios de comunicación por grupos criminales, el cierre de espacios en los medios de comunicación para determinados grupos sociales, la concentración de los medios de comunicación en pocos dueños, etcétera. Por esa razón, el papel del Estado no sólo no debería intervenir coartando la libertad, sino debería ser un aliado para proteger su derecho. Su intervención es necesaria para proteger el derecho, ya que como en todos los derechos humanos, el estado es el garante.

Hablando en materia específicamente electoral, la libertad de expresión es fundamental para la realización de los comicios. Éstos no serían legítimamente democráticos sin que los electores tuvieran acceso a la información que les permitiera ejercer un voto razonado o sin que se permitiera un debate público sobre las propuestas de los candidatos y los partidos políticos o sin que los postulantes a los puestos públicos pudieran hacer llegar sus opiniones sobre los principales temas de gobierno.

Las tensiones que se generan al ejercer la libertad de expresión durante procesos electorales se dan no sólo con proteger ciertos derechos como el de la intimidad, la imagen, sino también porque pueden ser factores que afecten la equidad de los comicios. Por una parte, en la actualidad los costos para hacer campaña en medios masivos de comunicación son altos y, por otra, los medios, por decisión propia, podrían no abrirse a la pluralidad de corrientes políticas. Por esas razones se entiende que en materia electoral se puedan establecer límites al respecto.

Las restricciones de la libertad de expresión tienen que ser a favor de garantizar una convivencia que respete los valores planteados, por ello se busca que en el campo de la competencia, principal eje en ese sentido, haya condiciones de equidad. Por esa razón el financiamiento de las campañas electorales cobra relevancia. Si bien los ciudadanos son libres de participar y apoyar a la opción política que prefieran, deben evitarse que haya condiciones que reduzcan la competitividad, produzcan intolerancia o no alienten la pluralidad.

Los partidos políticos son organizaciones que buscan el poder y que postulan candidatos a puestos de elección popular, plantean principios políticos y plataformas electorales. Son instituciones fundamentales para inmiscuir a los ciudadanos en la vida política. En ese sentido de los partidos políticos de ser un ente organizado, se les reconoce la especial importancia de su ejercicio de expresión:

(...) los partidos políticos y sus representantes, constituyen otro foco de intensidad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la medida en que formulan públicamente demandas, proyectos, justificaciones a sus postulados, buscando la mayor adhesión posible de los ciudadanos (...)¹⁰⁴

De eso modo no puede pasarse por alto que

(...) los partidos políticos también son grupos de formadores de opinión pública, tanto a través de su adoctrinamiento ideológico y encuadramiento ideológico, como por medio de su actividad pedagógica política al reproducir su oferta política y de gobierno y, con ello, formar e informar a la población en general.¹⁰⁵

Hay una consideración especial En cuanto a las críticas y ataques a las instituciones de los partidos y candidatos. Al ser actores involucrados en decisiones públicas, el tratamiento es distinto. Se busca que las acciones de gobierno y la propuestas políticas sean conocidas y contrastadas, que se produzca un intercambio de información. Por ello, hay un mayor margen respecto a este sentido. La Corte Interamericana de Derechos Humanos defiende la idea de un “umbral de protección” diferente,¹⁰⁶ no por la calidad de las personas, sino por los temas y su relevancia pública a los que están ligados. La idea es la siguiente:

Las personas que influyen en cuestión cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidas a un mayor riesgo de

¹⁰⁴ Guillermo Tenorio, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*. p. 48.

¹⁰⁵ Eduardo Castellanos, *Derecho electoral en México: introducción general*, p. 59.

¹⁰⁶ Cfr. Alejandra Gonza y Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 51.

sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.¹⁰⁷

Al respecto, la Suprema Corte de los Estados Unidos, sintetiza la idea: la libertad de expresión se garantiza, aunque la información sea falsa, ya que la expresión puede incluir errores. El límite es comprobar que no haya mala intención y se conozca de antemano la no veracidad de la crítica.¹⁰⁸ Esto es aplicable a las demás muestras: estos límites nunca podrían ser previos; es decir, no podemos hablar de censura previa, ya que ésta debe prohibirse en términos generales, y las sanciones que pueda haber por críticas o daño deben hacerse a *posteriori*.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación para hacer propaganda electoral, encuentra su límite en las condiciones que las opciones políticas tienen para ello. Una de las medidas comunes para propiciar equidad es la adquisición de espacios y tiempo para difundir mensajes que influyen en las preferencias políticas. Si bien se limita la libertad de expresión, ésta no es para un grupo específico, es general y su generar una equiparación de condiciones entre todos los competidores.

En materia jurídica hay casos excepcionales como la Corte Suprema de los Estados Unidos que considera que de ninguna forma se pueden limitar los gastos para promover una opción política¹⁰⁹; sin embargo, éste es un criterio polémico, de un país en el cual su máximo órgano judicial no tiene una tradición de tratar temáticas electorales y tiene un sistema de financiación de las campañas electorales en el cual predominan los recursos privados sobre los públicos.

Dicha decisión ha sido criticada por ser una defensa radical de los derechos individuales en la cual no hay un matiz ni una ponderación frente a otros aspectos de la competencia electoral. Como se ha planteado en esta sección, eso es imprescindible si hablamos de condiciones equitativas para acceder al poder a través de las elecciones. La libertad de expresión es un derecho básico para ejercer

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 52.

¹⁰⁸ Cfr. Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 422.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 419-420.

el control del poder político, pero al mismo tiempo debe ser regulado para respetar otros valores y derechos políticos.

Las regulaciones en ese sentido están contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos y las leyes específicas sobre la organización de las elecciones y sobre las actividades de los medios de comunicación. Tanto los valores democráticos, como la libertad de expresión, encuentran su protección en ese marco jurídico. El análisis histórico de la evolución de este nos permite comprender cómo se ha llegado a la normativa vigente y qué aspectos sociales y tecnológicos (principalmente en el terreno de los medios de comunicación) han influenciado ciertas disposiciones.

Capítulo Dos

LA PROPAGANDA EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL

Los filósofos interesados en el tema de la política han tenido como una de sus principales reflexiones la de cuál es la mejor forma gobierno. Aristóteles se pregunta qué es preferible: ¿ser gobernado por el mejor hombre o por las mejores leyes?; se inclina por la segunda opción al argumentar que “es mejor aquello a lo que no se asocia lo pasional que aquello a que le es algo connatural. Efectivamente, en la ley esto no se encuentra, mientras que toda alma humana lo tiene necesariamente.”¹¹⁰ En esencia, Aristóteles se refiere a la certeza que un ordenamiento jurídico proporciona, a través del cual se regula, en este caso, la actuación de las autoridades.

Las democracias contemporáneas, herederas del liberalismo político del siglo XIX, tienen como fundamento controlar el poder del Estado. Norberto Bobbio se refiere a esta teoría y práctica como *constitucionalismo*, la cual, explica, “encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera de los derechos fundamentales una vez reconocidos...”¹¹¹ De esa forma, la concepción de la democracia como un régimen que reconoce un conjunto de prerrogativas para sus gobernados, encuentra sustento en la creación, reconocimiento y aplicación de una normatividad que favorezca la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos.

Uno de los principios básicos de la democracia, que se ha llegado a usar para justificar cualquier tipo de gobierno y acciones, es el de la toma de decisiones a partir de la mayoría. Cuando se decide quién o quiénes gobernarán es necesario que la ciudadanía se exprese a través de los votos para determinar cuál opción política obtiene más apoyo; sin embargo, una elección democrática no se debe calificar como tal únicamente porque se declaró como ganador a quien consiguió la mayor parte de la votación.

¹¹⁰ Aristóteles, *Política*, p. 150.

¹¹¹ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, p.139.

La consolidación de un régimen democrático, al menos en lo que concierne al ámbito electoral, requiere una clara definición de las reglas del juego para garantizar condiciones de equidad, pluralidad, tolerancia y competitividad entre todos los actores que luchan por el poder político. En términos generales, dicha consolidación debe tener como objetivo salvaguardar los derechos políticos de todos los ciudadanos, es decir, debe perseguir tanto el establecimiento de las condiciones para que gobierne la alternativa política que tiene el apoyo de la mayoría, como la protección de las bases para que se respete la participación de la minoría. El Derecho Electoral, desde esa perspectiva, tiene como una de sus acepciones la de ser el conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan la conducta humana con el fin de proteger los derechos de votar y ser votado para la conformación de los órganos de gobierno.¹¹²

Las campañas electorales, el conjunto de actividades con las cuales los partidos políticos y sus candidatos luchan por el voto de los ciudadanos, son un ámbito en el que se ejercen derechos y libertades (como el derecho a la información y la libertad de expresión) y se llevan cabo prácticas esenciales de la democracia (como la deliberación y el debate público) para garantizar una elección legítima, por lo cual su regulación es necesaria. Como un tópico relacionado necesariamente con las campañas, la creación de normatividad de la propaganda en los medios de comunicación durante los procesos electorales se ha perfilado como ineludible. El alto costo financiero que implica hacer promoción a través de la radio, la televisión y la prensa, la idea de su inminente efecto en las audiencias; así como la injerencia que las empresas mediáticas y los grupos de poder económico puedan tener en la competencia electoral son algunas de las razones por las cuales se ha planteado la necesidad de establecer derechos y obligaciones en ese campo, tanto para los partidos y sus candidatos como para las instituciones gubernamentales, los funcionarios públicos, los ciudadanos y sus organizaciones.

¹¹² Cfr. Flavio Galván Rivera, "Derecho electoral generalidades y principios generales", en Fernando Serrano, *Derecho Electoral*, p. 59.

El objetivo de este capítulo es describir y analizar la normatividad que ha habido en materia de propaganda en procesos electorales federales en medios de comunicación. Esta sección, por lo tanto, requiere relacionar su tema principal con otros aspectos como la construcción del sistema electoral mexicano, el contexto político y social y la situación de los medios de comunicación al elaborar la normatividad. Considerar estos elementos permite explicar el sentido de las reglas, ya que

(...) el proceso de creación de la norma jurídica, particularmente en la materia electoral, es un proceso eminentemente político que por tanto no puede ser examinado sólo a partir de la relación entre las norma jurídicas; los aspectos históricos, políticos, militares, internacionales, económicos, sociales, al igual que el derecho comparado, influyen, condicionan y en ocasiones determinan el contenido de las normas jurídicas, electorales, constitucionales y legales.¹¹³

De esa forma, no se puede dejar de señalar que la actual regulación electoral es el resultado de un conjunto de modificaciones que comenzaron en los años setenta en un contexto de mínima competitividad electoral y escasa pluralidad partidista. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) aglutinaba a una gran parte de los grupos sociales y de las tendencias ideológicas de México. Las reformas electorales han tenido desde ese momento la intención de mantener la legitimidad del sistema político, al buscar el surgimiento de nuevas opciones políticas y canalizar la lucha por el poder dentro de un marco legal. Para ello, como se verá más adelante, se ha transitado de la demanda de apertura política-electoral y de la realización de elecciones legítimas, certeras e imparciales, al reclamo de equidad.

Desde esa perspectiva, a continuación se desarrolla el tema de la propaganda en procesos electorales en medios de comunicación y cómo ha estado presente en la normatividad electoral, teniendo como eje de desarrollo las reformas en la materia. Se analizará el modo en que ha sido manejado el tema, lo que implica revisar las

¹¹³ Eduardo Castellanos, *Derecho electoral en México: introducción general*, p. 9.

definiciones de propaganda que se han elaborado, la forma en que los partidos y sus candidatos han accedido a los medios de comunicación y las prohibiciones que han existido. Como se verá, en algunas ocasiones no sólo se trata de saber qué se ha establecido, sino también qué se ha omitido. De igual forma, se busca contrastar las modificaciones con los conceptos explicados en el capítulo primero.

El análisis histórico inicia con la reforma de 1973, ya que es la primera que considera como una prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y la televisión, y termina con las modificaciones de 2007, que son las que con mayor profundidad han abordado el tema. Entre estos años se consideran los cambios de 1977, 1986-1987, 1990-1991, 1993, 1994 y 1996. Si bien no todas son pertinentes para este trabajo, su mención da elementos para ponderar el lugar que ha ocupado el tema y explicar los caminos que el proceso legislativo ha tomado en ese rubro.

2.1 La propaganda en las reformas electorales

La concepción moderna de la democracia supone la existencia de partidos políticos y elecciones libres, periódicas y competitivas.^{114*} Así pues, pese a que la Constitución de 1917 señaló desde su promulgación que México es una república democrática, las condiciones legales y sociales para el desarrollo de una verdadera pluralidad política y de lucha competitiva por el poder no se dieron sino hasta tiempo después.** Tuvo que pasar más de medio siglo para que se comenzaran a sentar las condiciones mínimas de competitividad. No sólo el clima político y social eran un obstáculo, también la cultura política, la falta de ciudadanos (en el sentido estricto del término) y la carencia de las mínimas instituciones democráticas, imposibilitaban el desarrollo de una sistema político abierto, representativo y plural.

¹¹⁴ Hans-Jürgen Puhle, "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", en W.L. Bernecker, *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, p. 25.

* Hay que aclarar que estamos hablando en términos meramente procedimentales y que en ningún momento pretendemos reducir la democracia a su dimensión formal.

** Basta recordar que desde 1929 hasta 1988 tanto como Partido Nacional Revolucionario y como Partido de la Revolución Mexicana, el partido oficial sólo perdió una elección de senador.

Si bien las bases democráticas del Estado moderno mexicano están en la Revolución, su consolidación fue lenta y sólo se concretaron hasta finales del siglo XX.¹¹⁵ Un primer paso fue el reconocimiento legal de los partidos políticos como organizaciones ciudadanas que luchan por el poder. Es importante destacar este hecho porque mientras para inicios del siglo en naciones como los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, los partidos ya eran fuertes instituciones que aglomeraban los intereses de distintos grupos sociales, principalmente de los trabajadores y de la burguesía, en el caso nacional, su arraigo institucional era débil. Al respecto, Octavio Rodríguez Araujo señala que durante la Revolución no había partidos políticos reales, los que existían era meras organizaciones caudillistas;¹¹⁶ la representación ciudadana a través de ellos no era en la práctica un elemento central de su formación.

De esa forma, aunque los partidos políticos fueron reconocidos por primera vez en la Ley Electoral de 1911, promulgada por Francisco I. Madero,¹¹⁷ ya que aparece su figura como organizaciones reconocidas por el Estado mexicano, los constituyentes de 1917 no los incluyeron como tal en la Carta Magna. Su papel central en la conformación del sistema político fue establecido en las normas hasta la reforma electoral de 1977, cuando fueron reconocidos a nivel constitucional. Este elemento fue acompañado de un conjunto de modificaciones en el sistema político y en la contienda electoral. El objetivo de la reforma fue otorgar legitimidad al sistema político después de que un año antes, José López Portillo fuera elegido presidente en un proceso en el cual fue el único candidato registrado.

El caso anterior es un precedente fundamental para comprender el porqué de las reformas electorales. A pesar de que resulta difícil definir un eje general o conductor de las modificaciones, se puede establecer que ante escenarios de crisis, en los

¹¹⁵ Cfr. David Pantoja, "Consideraciones acerca de algunas novedades legislativas contenidas en el Código Federal Electoral Mexicano de 1987 y la aplicación en el reciente proceso electoral" en Arnaldo Córdova *et al*, *Ciencia política, democracia y elecciones*, p. 48.

¹¹⁶ Cfr. Octavio Rodríguez, "Los partidos político en México, origen y desarrollo" en Carlos Sirvent, *Partidos políticos y procesos electorales en México*, pp. 9-60.

¹¹⁷ Eduardo Castellanos, *op. cit.*, p. 66.

cuales la legitimidad del sistema político está en peligro, las reformas han sido una forma de encausar las diferencias y tensiones a través de canales institucionales

De acuerdo con Reynaldo Yunuen, las sucesivas reformas electorales pueden ser consideradas como los momentos clave, en los cuales se toman las decisiones políticas para instruir el proceso democrático como una forma de solucionar el conflicto dentro de un sistema.¹¹⁸ En ese sentido, “las reformas legales e institucionales modulan la contienda política y además inciden en su intensidad, sus conductas, su horizonte, en las relaciones y las prácticas políticas, en los conflictos y en las eventuales salidas de los mismos.”¹¹⁹

Cabe aclarar que el tema de la propaganda en procesos electorales en los medios de comunicación tiene su principal referente antes de esa fecha, en la Ley Federal Electoral de 1973 (que, como se verá más adelante, se esperaba que fuera una normatividad que cambiara a profundidad el sistema político). En esa ley por primera vez se incluyó como una prerrogativa de los partidos políticos el acceso garantizado a la radio y la televisión.

Así pues, desde 1973 hasta 2007 se han realizado diez reformas electorales. Como ya se mencionó resulta complicado establecer una generalización que unifique todas las modificaciones, pero un tema que se mantiene constante en las demandas de la oposición es crear un sistema administrativo y legal que permita elecciones competitivas. Javier Patiño dice sobre estas reformas:

(...) algunas procuran ampliar el cuerpo electoral, otras perfeccionar nuestro sistema electoral, y las últimas depurar la organización electoral, perfeccionar el sistema recursal, así como dotar de una mejor organización

¹¹⁸ Cfr. Reynaldo Yunuen, “El Proceso de democratización en México 1968-2002” en W.L. Bernecker, *op. cit.*, pp. 47-74.

¹¹⁹ Ricardo Becerra *et al*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, p. 49.

y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.¹²⁰

No es materia de este trabajo explicar la evolución de todo el sistema electoral, basta mencionar, en relación con el tema de este trabajo, que el periodo más largo sin modificaciones de fondo se da a partir de 1996.* Con la reforma de ese año se logró que el órgano encargado de organizar las elecciones fuera autónomo del Poder Ejecutivo y que mejoraran las condiciones para un mayor grado de competitividad. Fue la forma que eliminó la representación del Ejecutivo Federal en el Consejo General del IFE y sustituyó a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos. A partir de ese momento, otros temas como el de la equidad en la competencia y la regulación de las campañas negativas adquieren mayor atención.

De ese modo, se verá cómo cada reforma responde a situaciones particulares: la necesidad de permitir la entrada a la competencia de alguna fuerza política, garantizar la autonomía del órgano electoral, quitar poder a las empresas mediáticas, evitar conflictos por ciertos temas¹²¹, entre otras. De ahí la necesidad de analizar el contexto político-social de dichas modificaciones para identificar las razones e intereses que han influido en la concepción de ciertos términos y lineamientos.

En el caso específico de la propaganda hay que considerar ciertos rubros para comprender la forma en que ha sido tratada, ya que no sólo implica su mención específica en la regulación jurídica, también es necesario contemplar otros elementos con los cuales se relaciona. Hay que tomar en cuenta la forma en que se define la propaganda, el acceso que tienen los partidos políticos a los medios de comunicación, quiénes pueden difundir mensajes propagandísticos en los medios y si hay algún tipo de restricción en los contenidos o forma de difusión de los mensajes.

* Para resaltar la magnitud de las modificaciones el presidente Ernesto Zedillo se llegó a referir a la reforma de 1996 como “la reforma definitiva”,

¹²⁰ Javier Patiño, “Regulación Jurídica del proceso electoral” en Emilio Krieger, *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, p. 19.

¹²¹ Cfr. International Foundation For Electoral Systems, *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, p.7

En ese sentido, actualmente la normatividad en la materia en México está contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley Federal de Radio y Televisión. De ellos, las dos primeras normas son las que en mayor medida contienen las disposiciones sobre el tema, razón por la cual son el eje a seguir en las distintas modificaciones a lo largo del tiempo.

El artículo 41 de la Carta Magna, sobre la forma de renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, define las prohibiciones a las que está sujeta la propaganda electoral. De igual forma, describe la forma en que los partidos y sus candidatos pueden hacer uso de la radio y la televisión.

Por su parte, el COFIPE, en el Capítulo Primero del Título Tercero, referente al financiamiento de los partidos políticos y al acceso a la radio y la televisión, define lo que se entiende por propaganda y establece las especificaciones para que el Instituto Federal Electoral (IFE) actúe como regulador en la materia.

Mientras tanto, la Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 12-A instituye que el IFE es la autoridad única en cuanto al uso de los tiempos del Estado con fines electorales en radio y televisión, es el responsable de entregar a los permisionarios y concesionarios los materiales para su distribución y está facultado para sancionar a éstos en el ámbito de su competencia. El artículo 59-bis de la misma ley establece el tiempo a disposición del IFE en tiempos electorales federales, además de los procesos locales.

El recorrido por las disposiciones jurídicas en cuanto a la propaganda electoral ofrece una perspectiva de la importancia que ha ocupado el tema y los mecanismos que se han creado para su regulación; sin embargo, una revisión histórica, iniciando con los primeros esfuerzos de 1973 para abrir los medios a los partidos políticos, permitirá entender la evolución del tema, así como los factores que influyen en el momento de armar las estructuras legales.

2.2 Reformas de 1972 y 1973

Para 1952 el uso de los medios de comunicación para las campañas electorales ya se había convertido en una práctica común en países como Estados Unidos. Su utilización era principalmente a través de programas pagados de media hora, en los cuales se daban largos discursos por parte de los candidatos; sin embargo, también comenzaba el uso de *spots* como un nuevo formato para hacer más atractivos los mensajes. Por ejemplo, en ese año, para la campaña presidencial de Dwight D. Eisenhower se produjeron y difundieron mensajes cortos para televisión que hoy en día son un referente para cualquiera que se inicie en la materia.¹²² Un caso representativo es la serie de anuncios *Eisenhower Answers America*.

Mientras tanto, la presencia de los partidos en radio y televisión en México era casi nula; no sólo tenían poca cobertura noticiosa, sino que no era factible comprar espacios para difundir mensajes.¹²³ A pesar de que desde 1950 se iniciaron las transmisiones de televisión (cabe recordar, con el IV Informe de Gobierno del presidente Miguel Alemán), cuando se le otorgó la primera concesión a la familia O’Farril, los partidos políticos prácticamente no estaban en condiciones de difundir sus mensajes en este medio o en la radio, ni en tiempos electorales ni fuera de ellos. No contaban con los suficientes recursos económicos (no había financiamiento público) para comprar tiempo en esos canales o estaciones, tampoco había alguna norma que les diera posibilidad de acceder a ellos. Por otra parte, en la prensa los gobiernos del PRI ocupaban la mayor parte de la cobertura informativa:

En la parte destinada a las noticias sobre acontecimientos políticos nacionales predominan las informaciones sobre las actividades gubernamentales y las declaraciones oficiales. A menudo se publican, sin comentario alguno, los boletines que redactan las oficinas de prensa de las secretarías o el partido en el poder. Esta práctica lleva, en algunos casos, a

¹²² Cfr. Philippe J. Maarek, *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, p. 28

¹²³ Cfr. Adolfo Christlieb Ibarrola, “Televisión y política”, pp. 39-43.

que se hagan torpes “profecías”, es decir, se publiquen noticias sobre acontecimientos que ocurrirán dentro de un par de días.¹²⁴

La centralización del poder político, la posición del PRI como la única organización partidista que realmente tenía posibilidades de ganar las elecciones y llegar al poder, la relación de los empresarios de los medios y los periodistas con el gobierno (basadas en sobornos, compras de espacios para publicidad de gobierno y presiones¹²⁵), así como el carácter comercial que desde su inicio tuvieron la radio y la televisión, explicaban un contexto en el cual otras opciones políticas estaban fuera de los medios de comunicación más importantes. Ni la prensa daba cabida a otras voces: “No hubo diario que sirviera de vocero de uno de los partidos de oposición poco desarrollados.”¹²⁶

La mayor penetración de los medios de comunicación entre la población (para los inicios de los años setenta ya se contaban 53 estaciones de televisión en el país¹²⁷), la insistencia de los grupos de oposición para abrir el sistema político a mayor competencia, la confrontación entre una parte de la clase política con los dueños de las empresas de comunicación a inicio de la década de los setenta y el interés del gobierno de que la radio y la televisión sirvieran no sólo para fines comerciales, sino también educativos, propiciaron iniciativas para que, como parte de la reforma política, los medios de comunicación fueran usados para la difusión de mensajes políticos.

En el sexenio de Luis Echeverría hubo un mayor interés del gobierno por incidir en el control de los medios de comunicación, lo que resultó en diferencias con los empresarios del sector. En una situación de confrontación con el sector privado, el gobierno buscó fortalecer sus propios recursos de comunicación. Caletti considera que:

¹²⁴ Karin Bohmann, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, p. 162.

¹²⁵ Cfr. Jacinto Rodríguez, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, p.22.

¹²⁶ Karin Bohmann, *op. cit.*, p. 80.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 111.

La experiencia mexicana fue, básicamente, un intento de enfrentarse cara a cara con el impacto de la revolución de las comunicaciones y de recobrar, en beneficio de la sociedad y sus instituciones representativas, el control de las políticas de comunicación.¹²⁸

Fue claro que el gobierno buscó incidir en los medios de comunicación, pero es difícil considerar que el interés fue beneficiar a las instituciones y la sociedad. El sentido de dichas acciones parece más encaminado a mantener un control gubernamental sobre los medios. Dichas medidas iban a la par de los cambios políticos para conservar la legitimidad. A tres años de las protestas de 1968, el Ejecutivo buscaba generar espacios de integración al sistema.

El 11 de noviembre de 1971, el presidente Echeverría envió una iniciativa de reforma y adiciones a los artículos 52, 55, 58 y 54 de la Constitución. La propuesta de modificación y su exposición de motivos hacían especial hincapié en los jóvenes. En sus discursos, tanto Echeverría, como su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, subrayaban la necesidad de hacer que los jóvenes participaran a través de los canales institucionales: “¿No es hora también de que su voz se escuche en las tribunas parlamentarias?”¹²⁹

Si bien la reforma tuvo como hilo conductor la disminución de la edad para poder ser diputado o senador y la reducción del porcentaje de votación necesaria a 1.5% para tener diputados de partido, Echeverría aseguraba que la reforma buscaba confrontar la crisis política y tener una apertura al diálogo y la negociación.¹³⁰ En efecto, había altas expectativas, los conflictos sociales de los años anteriores parecían motivo suficiente para los cambios.

¹²⁸ Rubén Sergio Caletti, “Las políticas de comunicación en México: Una paradoja histórica en palabras y actos” en Elizabeth Fox, *Medios de comunicación y política en América Latina: La lucha por la democracia*, p. 91.

¹²⁹ Mario Moya Palencia, en Cultura y Ciencia Política, A. C., *La reforma política del presidente Echeverría*, p. 30.

¹³⁰ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, p. 224.

En las comparecencias de Moya Palencia ante el Congreso, legisladores de los partidos de oposición colocaron la importancia del tema del acceso a los medios de comunicación para la difusión de sus mensajes. El diputado del Partido Acción Nacional (PAN), Inocencio Sandoval, manifestó:

(...) no encontramos por qué se limite a los períodos de campañas el acceso a los medios de comunicación, puesto que también fuera de estos periodos, se presentan ocasiones en que es conveniente que los partidos den a conocer sus opiniones sobre los problemas de interés general y para ello había que facilitar a los minoritarios ese acceso que generalmente esta fuera de sus posibilidades. En cambio el Partido Revolucionario Institucional, gracias al apoyo oficial tiene acceso en todo tiempo a los medios de comunicación; por lo que, por motivos de igualdad y de equidad, habría que ofrecer la misma oportunidad a los demás partidos políticos y quisiéramos que el Ejecutivo considerara esa posibilidad que por sí solo significaría una importante apertura democrática.¹³¹

Las intervenciones sobre este tema surgieron a raíz de que en las nociones complementarias enviadas por el Ejecutivo con la iniciativa de reforma constitucional, se anunciaba que el tema de la garantía de los partidos políticos a los medios de comunicación durante tiempos electorales sería tratado en la propuesta de reforma a la ley electoral. El comentario del diputado del PAN reflejaba un interés, que si bien no era el más importante en esos años para los partidos opositores al PRI, sí se reconocía como una necesidad para garantizar mayor competitividad. De esa forma, salvo el argumento de un diputado del Partido Popular Socialista (PPS), no se registraron más posturas a favor de ampliar el acceso a los medios por parte de otra organización legalmente registrada.

La respuesta del secretario de Gobernación mostraba una postura contraria a lo que se decía en los discursos y lo que se esperaba de la reforma. El objetivo era restringir una amplia difusión de mensajes partidistas sólo a tiempos electorales. En palabras del propio Moya Palencia:

¹³¹ Inocencio Sandoval Zavala en *Cultura y Ciencia Política*, A. C., *op. cit.* p. 51.

Señor diputado Sandoval: los medios de difusión no están controlados por el Estado en México... están abiertos en México, desde hace muchos años a la expresión de todas las ideas políticas... no es ciertamente como se quiere o se pretendiera interpretar; que sólo durante las campañas políticas estarán abiertos los medios de difusión para los partidos políticos, sino que durante las campañas, el Estado garantizará un mínimo de comunicación a los partidos para que lleven ante los electores las ideas de sus programas y las ideas de sus candidatos.¹³²

Las modificaciones constitucionales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1972. Ello dio pie a que a finales de ese año, Echeverría enviara su propuesta de modificación a la ley electoral. Entre los temas se incluía la garantía, por parte del Estado, del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Como se esperaba, la propuesta se limitó a tiempos electorales, a pesar de ello Moya Palencia defendió la iniciativa, argumentó que, a diferencia de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual impedía alusiones políticas y religiosas, y que la Ley de Radio y Televisión de 1960 modificó, la reforma buscaba abrir espacios pero no saturar a los ciudadanos.

Durante la comparecencia que tuvo en la Cámara de Diputados con motivo de la iniciativa de reforma a la ley electoral, reforzó la idea y la concepción de una promoción meramente electoral:

(...) tampoco resultaría práctico y tampoco el público lo aceptaría -y tenemos que pensar en él- que todos los días la televisión o la radio fueran un ágora de debate político. Va orientada a promover la aportación de los ciudadanos al proceso electoral, la incorporación al cuerpo electoral al desarrollo de los actos precomiciales y comiciales.¹³³

El hecho de que no hubiera una normatividad que permitiera diferenciar las tarifas para la promoción comercial y la no comercial en radio, televisión y prensa, afectaba la libertad de expresión, ya que los partidos y demás grupos sociales tenían que

¹³² Mario Moya Palencia, *ibidem*, p. 51

¹³³ *ibidem*, p. 176.

pagar los mismos precios que las empresas privadas para comprar espacios, sin contar con recursos equiparables y pese a no tener fines de lucro.¹³⁴ Ante ello, había comentarios como los del diputado Francisco Ortiz quien aseguraba: "... desde que el partido existe, ni con dinero en la mano nos dan tiempo para el PPS."¹³⁵

En ese sentido, Fátima Fernández señala que los años setenta fueron tiempos en los que comenzó la injerencia estatal en los medios de comunicación, con la intención de obtener legitimación para un sistema político en el que el PRI era el único partido que podía llegar al poder. De hecho también en 1972, funcionarios federales con responsabilidades en el tema criticaron duramente a quienes manejaban la radio y la televisión (ya que no apoyaban al fomento de los valores culturales y la identidad nacional¹³⁶) y amenazaron con promulgar una ley que alterara profundamente el régimen de concesiones, lo que a pesar de todo lo dicho, no sucedió.¹³⁷

En esos tiempos la única frecuencia de televisión estatal era el canal 11, manejado por el Instituto Politécnico Nacional. No es de extrañar que el gobierno reconociera la importancia de generar espacios que no fueran administrados por empresas privadas. De esa forma se fundaron Televisión Rural Mexicana (la cual posteriormente se llamó Televisión de la República Mexicana), Notimex y Radio México Internacional, de igual forma el gobierno federal adquirió el Canal 13, fundado cuatro años antes.¹³⁸

La respuesta del sector privado a las acciones gubernamentales fue unir fuerzas. A finales de 1972 los propietarios de los cuatro canales de televisión nacionales anunciaron la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México para conformar Televisa. Los responsables de la nueva empresa, como una forma de contestación a las acusaciones que les hacían sobre su poco interés en el desarrollo cultural de los mexicanos, manifestaron que compartían objetivos con el Gobierno

¹³⁴ Karin Bohmann, *op. cit.*, p. 185.

¹³⁵ Francisco Ortiz en Cultura y Ciencia Política, A. C. *op. cit.*, p. 176.

¹³⁶ Jacinto Rodríguez, *op. cit.* p. 263.

¹³⁷ Cfr. Fátima Fernández Christlieb, *Los medios masivos de difusión*, pp. 199-222.

¹³⁸ Rubén Sergio Caletti, *op. cit.*, p. 95.

Federal, por lo cual añadirían once horas de educación y cultura a su programación.¹³⁹

Otras de las acciones del gobierno fueron la creación en 1971 del Centro para el Estudio de los Media y la Educación y en 1973 la fundación de la Subsecretaría de Radiodifusión, la primera entidad pública en coordinar las emisoras y la producción gubernamental. Por otra parte, en 1976 se dio el conflicto en la Asamblea Cooperativa de Excélsior, que dio lugar a la salida del periódico de Julio Scherer, y del cual se ha dicho que fue auspiciado por Luis Echeverría. A pesar de estas medidas, el gobierno no logró una mayor influencia de la que ya tenía en el sistema de los medios de comunicación, ni en su estructura ni en sus contenidos.

En el aspecto político, había altas expectativas respecto a la reforma electoral:

Para el periodo presidencial de Echeverría diferentes corrientes, principalmente de izquierda, que luchaban por constituirse en partido político, a la vez que presionaban por distintos medios para que se reformara la legislación electoral y se facilitara el registro de partidos políticos.¹⁴⁰

La ley electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973, abrogó la norma anterior. El objetivo de la reforma era fortalecer la inclusividad del sistema electoral inaugurado en 1962-1963, al bajar el porcentaje de la votación requerida para que los partidos minoritarios tuvieran representación en la Cámara de Diputados.¹⁴¹ En ese aspecto hubo pocos avances ya que no surgieron nuevos partidos políticos como consecuencia de la reforma. Lo que sí constituyó un avance fue el otorgamiento de prerrogativas a los partidos políticos.

¹³⁹ Fátima Fernández, *Los medios masivos de difusión*, pp. 199-222.

¹⁴⁰ David Torres Mejía, *Proteccionismo político en México: 1946-1977*, p. 175.

¹⁴¹ Alonso Lujambio, "México" en Manuel Carrillo *et al*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, p. 369.

Anteriormente, el tema de los recursos para que los partidos hicieran promoción de sus ideas en los medios de comunicación se había colocado de forma tangencial. Con las reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963, se incluyó la exención de impuestos por la venta de los impresos que los partidos editaran relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, pero nunca se había entrado de lleno a garantizar tiempo en los medios de mayor penetración entre la población.

El artículo 39 de la nueva Ley Federal Electoral otorgaba como prerrogativas de los partidos políticos: exención de impuestos en actividades relacionadas con la obtención de fondos y tareas comunes, subsidios en franquicias postales y telegráficas y acceso gratuito a la radio y la televisión, mediante los tiempos del Estado, durante los periodos de campaña electoral.

Mientras tanto, aunque el artículo 40 estaba dedicado exclusivamente a la propaganda electoral, no contenía una definición de ella. Únicamente enlistaba las restricciones: prohibía símbolos, signos y motivos religiosos o raciales, prohibía las manifestaciones contra la moral o que promovieran el desorden y se prohibía la colocación de propaganda en pavimentos, monumentos históricos y edificios públicos o en propiedad privada sin permiso.

En cuanto al tiempo en radio y televisión, se restringía a los periodos de campaña (después de finalizado el registro de candidatos y hasta tres días antes de la elección) y su utilización debía tener como objetivo difundir tesis ideológicas y programas de acción. La ley indicaba que cada partido nacional tendría hasta diez minutos quincenales en estaciones de radio y en canales televisión de cobertura nacional. La forma de uso era a través de un programa en el que participaban los partidos que hubieran solicitado el espacio ante la Comisión Federal Electoral. Los partidos tenían la opción de pedir que el programa transmitido tuviera como eje un

tema determinado, moderado por un conductor. De igual forma, podían solicitar retransmisiones en las entidades federativas.

La reglamentación de la ley distribuyó el tiempo de la siguiente forma: cinco minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional para cada organización. La producción del programa y los contenidos corrían a cargo de la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación con costo para la Comisión Federal Electoral. Ésta última, como órgano encargado de la organización de las elecciones, era la responsable de vigilar que se siguiera la normatividad en la materia.

La ley establecía las mismas restricciones que para la propaganda, además se hacían explícitos más lineamientos: se prohibía el uso como *plataformas para dirimir cuestiones personales*, se instauraba el respeto a la dignidad personal, a la vida privada, a la moral y a los derechos de los terceros. De igual forma, la difusión no podía incitar a la comisión de algún delito o a alterar el orden y la paz pública.

La ley electoral incluía también un catálogo de sanciones por incumplir la normatividad. En materia de propaganda se establecieron sanciones por realizar propaganda el día de la elección, por la actuación de un funcionario público para impedir algún acto propagandístico y por hacer uso con distintos fines a los establecidos del tiempo en la radio y la televisión (éste incluso podía causar la pérdida del registro del partido).

A pesar de las claras limitaciones de esta ley en cuanto a la relación de los partidos políticos y los medios de comunicación, su importancia radica en que por primera vez se reconocía como una prerrogativa de los partidos tener garantizado tiempo para comunicarse con el electorado. Su deficiencia estaba en no dar elementos para que los partidos se comunicaran con la población fuera de tiempos electorales. Si bien no se prohibía la compra de espacio en estos medios, partidos como el PPS manifestaban que no había posibilidad de que les vendieran tiempo. La situación era

de desventaja para los partidos porque las tarifas comerciales eran iguales para las organizaciones privadas, sociales y políticas. Hay que considerar que los partidos no contaban con amplios recursos de financiamiento, ya que no recibían dinero público y subsistían con cuotas de sus afiliados y recursos privados.

Tampoco había una definición certera, ni en la Constitución, ni en la Ley Federal Electoral del término *propaganda*. De acuerdo con algunos elementos con los que se le relacionaba, se podía entender por ella dos cosas: 1) la actividad de llamar a votar por un partido político o candidato y 2) el conjunto de materiales elaborados para tal promoción. La normatividad también carecía de señalamientos sobre el uso de recursos públicos para la promoción en procesos electorales, lo que ponía en clara desventaja a los partidos de oposición.

Las restricciones en materia de los contenidos de los mensajes y por ende a la libertad de expresión, estaban en la línea de los criterios que son comúnmente aceptados por su conflicto al salvaguardar otros derechos: el ataque a la moral, a la dignidad personal y al orden público. Aunque también estaban términos como calumnia y difamación que suelen ser difíciles de delimitar. Cabe resaltar que en el caso de las restricciones en materia de radio y televisión, parecía haber mayor temor a sus efectos, ya que en particular se establece el no convertirlos en plataforma para resolver diferencias personales, lo que se puede entender como una protección para evitar mensajes negativos contra actores políticos particulares (como el presidente). En ese sentido, había una extrema limitación de la libertad de expresión, con un formato rígido que no permitía mayor intercambio de propuestas. En lo referente a propaganda en medios, la normatividad termina allí. No se considera a la prensa impresa en ningún momento.

Garantizar un mínimo de tiempo para la difusión de mensajes con índole electoral era un avance en cuanto a mejorar las condiciones de competitividad; sin embargo, en 1994 Silvia Gómez-Tagle menciona que aunque desde 1973 los partidos tienen acceso a los medios como parte de sus prerrogativas, eso había sido letra muerta.

La Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación era quien manejaba la utilización de los tiempos, la producción de programas e inclusive censuraba contenidos.¹⁴² Se debe recordar que para 1973 el espectro de opciones políticas se limitaba al PRI, el PARM, el PPS y el PAN, de los cuales, sólo el último había sido una oposición constante al partido en el gobierno.

2.3 Reformas de 1977

El uso de la radio y la televisión para la difusión de propaganda por parte de los partidos políticos tuvo su origen en las reformas que el presidente Echeverría propuso en 1972 y 1973; sin embargo, dichas modificaciones continuaron con un carácter proteccionista y no hubo un cambio fundamental en el sistema electoral. Las reformas que se consideran generadoras del cambio del sistema político fueron las de 1977, con las que se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) el 30 de diciembre de 1977. Éstas sentaron las bases del sistema electoral contemporáneo, ya que propiciaron la apertura a la competencia electoral al asegurar la existencia e inclusión de otras fuerzas políticas, principalmente del hasta entonces proscrito Partido Comunista Mexicano (PCM).

Aunque en el sexenio de Luis Echeverría ya se había planteado la necesidad de incluir a otras fuerzas políticas en el mapa electoral, en los hechos las medidas no habían propiciado el surgimiento de ningún partido político. La elección presidencial de 1976 fue un claro ejemplo de la concentración del poder: sólo hubo un candidato registrado. El PRI postuló a José López Portillo y, como era común, los otros partidos allegados a él lo apoyaron, fue el caso del PPS y el PARM. El proscrito PCM postuló a Valentín Campa, pero al no tener registro legal, los votos que recibió no se reconocían oficialmente; mientras tanto el PAN, el único partido que desde 1940 no había competido de manera constante con el PRI, no registró ningún candidato debido a sus conflictos internos.

¹⁴² Silvia Gómez Tagle, 1994: *Las elecciones en los estados*, p. 26

La legitimidad de la elección de José López Portillo era baja: cuatro partidos registrados, de los cuales sólo salió un candidato. En palabras de José Woldenberg: “Un solo candidato, una sola opción, una campaña que pone de manifiesto el enorme océano que se abría entre el país real y el país de la política formal.”¹⁴³ Si bien esa situación pudo no haber provocado mayores conflictos antes de la mitad de siglo, para esos momentos la monopolización de los cargos de elección popular por el PRI ya no facilitaba la resolución de los conflictos de representación:

Los reclamos y la fuerza política y social de la oposición habían crecido; la conflictiva política nacional no había cedido, por el contrario, se había multiplicado y extendido en todo el país (estados, regiones, universidades)... ya no se trataba sólo de ‘ensanchar las libertades’, de propiciar una apertura, sino de modificar instituciones y órganos del Estado para que las fuerzas políticas y sociales encontraran representación en él.¹⁴⁴

La sociedad era más diversa que en décadas pasadas, había un conglomerado de grupos que estaban inconformes con que el sistema político se forjara como un conjunto de intereses agrupados alrededor del PRI. Sucesos como la muerte del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada en 1973, mientras sufría un intento de secuestro por miembros de la Liga Comunista 23 de Septiembre, repercutieron en sectores que, como el de los empresarios, tradicionalmente aliados del PRI, se mostraran distantes del partido en el poder. El PRI parecía reconocer el problema y la necesidad de encontrar una solución a las confrontaciones. La reforma política se veía como el camino adecuado. Mario Ezcurdia, periodista y militante priista, escribe en 1978:

Se diría que largos años de presiones acumuladas están aflorando ahora, con la peculiaridad de que, en vez de convertirse en una explosión social,

¹⁴³ José Woldenberg, “México: la mecánica de su cambio democrático” en Gonzalo Moctezuma Barragán, *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, p.28

¹⁴⁴ Ricardo Becerra *et al*, *op. cit.*, p. 87

ascenderían hacia el nuevo campo de contienda que abrieron las reformas a 17 artículos constitucionales y la ley que los reglamenta.¹⁴⁵

No es de extrañar que el Plan Básico de Gobierno 1976-1986 del PRI ya reconociera la necesidad de propiciar una apertura política y de promover otros contenidos en el ámbito de los medios de comunicación. El plan incluía un tema de estrecha relación con la nueva legislación electoral, parte de la reforma política: el derecho a la información.

De esa forma, el 1 de abril de 1977, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dio un discurso que describía el sentido que seguiría la reforma política: ensanchar los canales de competencia política, tanto para la mayoría como para la minoría; lo que era un reconocimiento a las tendencias ideológicas que estaban fuera del sistema legal. Entre abril y julio de ese año se llevaron a cabo un conjunto de audiencias públicas para debatir los contenidos de la reforma.

En materia de propaganda en medios de comunicación las demandas se enfocaban a lograr un acceso equitativo que fuera más allá de los períodos de campaña electoral. En ese sentido, en la audiencia del 19 de mayo, el representante del PAN, Manuel González Hinojosa, criticaba las condiciones de su partido para difundir sus ideas en los medios: "... no podemos dejar de señalar la falta de acceso de los partidos políticos a los medios de difusión, con excepción del partido oficial, cuya propaganda va desde la manipulación de las noticias hasta la abierta autoexaltación".¹⁴⁶

En una dirección parecida, Edmundo Jardón Arzate, representante de la Organización Unidad Izquierda-Comunista, señalaba en la audiencia del 7 de julio:

¹⁴⁵ Mario Ezcurdia, "La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales: su mecánica electoral" en Mario Ezcurdia y Jaime Muñoz, *Ensayos sobre la reforma política*, p. 8-9

¹⁴⁶ Manuel González Hinojosa, "Cuarta Audiencia" en *Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.*, p. 104.

Debe haber acceso gratuito para todos los partidos en igualdad de condiciones de espacio y tiempo a los medios de difusión, para dar a conocer sus puntos de vista sobre cuestiones de interés nacional o sobre iniciativas de leyes cuando así lo acuerde la Junta de Representantes y no sólo en período de campañas electorales.¹⁴⁷

Ante estas exigencias, el PRI negaba que gozara de una mayor cobertura y que existiera una barrera para la promoción de las ideas de los partidos de oposición en los medios de comunicación. El carácter conservador de las reformas anteriores, a pesar de todo, aún estaba presente en el discurso de algunos militantes priistas. En palabras del representante del PRI, Miguel Covián Pérez, el PAN, por ejemplo, tenía acceso frecuente a la prensa escrita, lo que significaba que era mentira el argumento de González Hinojosa. Por esa razón, las propuestas del PRI para dar difusión a los mensajes de los partidos consistían en imprimir un periódico con las propuestas de todos los partidos, el cual fuera distribuido de forma gratuita.¹⁴⁸

Al final, la nueva normatividad sí atendió la demanda de mayor presencia de los partidos en los medios de comunicación. El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a 17 artículos constitucionales. La publicación de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que abrogó a su predecesora, se realizó el 30 de diciembre del mismo año.

Los principales cambios que introdujo la reforma fueron: el reconocimiento constitucional a los partidos políticos como instituciones de interés público y de carácter nacional; la inclusión del registro condicionado para los partidos políticos (lo cual reducía los requisitos para constituir uno, a cambio de obtener al menos el 1.5% de la votación en unas de las elecciones federales en que se participara); la inclusión de 100 diputados de representación proporcional; la creación del régimen de nulidades y recursos de impugnación (aunque limitado a la Suprema Corte de

¹⁴⁷ Edmundo Jardón, "Decima Audiencia", *ibidem*, p. 250.

¹⁴⁸ Migue Covián Pérez, "Cuarta Audiencia", *ibidem*, p. 109.

Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de las Cámaras); el reconocimiento para que los partidos nacionales pudieran participar en las elecciones locales sin ningún otro requisito; la autocalificación de la elección por la Cámara de Diputados pero a través del Colegio Electoral; la modificación de la forma de integración de la Comisión Federal Electoral para dar entrada a los representantes de los partidos con registro condicionado, y la garantía, como una de las prerrogativas de los partidos políticos, del acceso permanente a la radio y la televisión, con un incremento en los periodos electorales.

En materia de propaganda en medios de comunicación, un punto crítico de la reforma tenía relación directa con el tema, la modificación al artículo sexto constitucional, al cual se le agregó: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El ya mencionado Plan de gobierno del PRI establecía que: “El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia; es una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico: esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones...”¹⁴⁹

En ese sentido, es entendible que la reforma al artículo constitucional que reconoce la libertad de expresión se redujera al derecho que de allí en adelante tendrían los partidos políticos de utilizar la radio y la televisión, incluso fuera de periodos electorales.¹⁵⁰ Durante las discusiones sobre la reglamentación del derecho a la información se aludía a la participación de una pluralidad de sectores sociales, lo que provocó molestia entre los directivos de los medios privados, que mantuvieron la intención de no reglamentar por considerar que se verían afectados por la presunta intromisión gubernamental en sus actividades.¹⁵¹ Si bien una reglamentación mayor no se logró, estas modificaciones propiciaron un intento por promover una mayor pluralidad de medios y de reducir la capacidad de las empresas dueñas de los medios de monopolizar la información; de igual forma hay que recordar cómo en el sexenio de Echeverría habían comenzado las confrontaciones con este sector.

¹⁴⁹ Partido Revolucionario Institucional, *Plan básico de gobierno 1976-1982*, p. 11.

¹⁵⁰ Fátima Fernández, *op. cit.*, p. 220.

¹⁵¹ Fátima Fernández, *op. cit.*, p. 209.

Por otra parte, el artículo 41 establecía el derecho al uso permanente de los partidos a los medios de comunicación. Además, enunciaba la prerrogativa de garantizar los recursos equitativos para competir por el sufragio. Estas innovaciones en la Carta Magna buscaban mejorar las condiciones de competencia entre las organizaciones.

En cuanto a la nueva ley electoral, el reforzamiento de los partidos políticos como entes canalizadores de la participación, con un importante papel en la conformación de la opinión pública, se estableció desde el artículo 20, que en su fracción IV, señalaba que las acciones de los partidos se enfocaban a estimular discusiones y deliberaciones sobre los objetivos nacionales. Mientras tanto, el artículo 48, referente a las prerrogativas de los partidos políticos, señalaba como una de ellas el acceso permanente a la radio y la televisión y contar con elementos mínimos para sus actividades encaminadas a obtener el voto durante tiempos electorales

Por otra parte, el artículo 49 indicaba que la Comisión Federal Electoral (instancia responsable de organizar las elecciones federales) era la encargada de establecer los lineamientos generales para hacer uso de esas prerrogativas, siempre siguiendo lo que decía la Sección A. En ésta se especificaba que la distribución de tiempos se haría de forma equitativa y mensual. La Comisión Federal Electoral era el órgano de coordinación para hacer uso de la prerrogativa, mientras que en cuestiones técnicas, de producción y difusión, la Comisión de Radiodifusión (dependencia de la Secretaría de Gobernación) era la responsable.

La ley señalaba que los tiempos se aumentaban durante procesos electorales y no había restricción alguna en cuanto al contenido de las emisiones. Por otro lado, también se eliminaron las limitaciones específicas para el uso de estos medios. Los partidos tenían derecho a hacer uso combinado de sus tiempos cuando y decidir libremente el contenido de sus mensajes.

A su vez, el reglamento de esta ley establecía que los partidos tendrían un mínimo de dos horas y un máximo de cuatro de forma mensual en cada uno de estos

medios, pero no en todos los canales. La distribución se realizó a partir de dar programas de 15 minutos para cada partido, para ello se tenía que entregar un guión para la realización por parte de la comisión correspondiente. En materia de publicaciones mensuales, los partidos contarían con los recursos necesarios para editarlas y tener un equipo de redactores; además podrían hacer uso de espacio en la publicación de la Comisión Electoral.

En cuanto a la propaganda, no existía en la ley una definición puntual, pero la sección C del mismo artículo se refería a ella como los carteles y folletos para informar sobre el candidato. En el primero sólo iba el emblema partido, la foto de candidato y su nombre. El segundo incluye datos biográficos y su ideario. Las restricciones eran únicamente en los lugares a colocarse y la prohibición de celebrar actos de esa índole el día de la elección.

Vale la pena señalar que esta sección consideraba la necesidad del financiamiento para estas actividades, así el inciso h) establecía que en el presupuesto de la Comisión Federal Electoral tenía que haber una partida para que los partidos cumplieran con esas obligaciones. De igual forma, se mantenía la exención de impuestos por la venta de sus publicaciones con fines de difusión. Hay que recalcar que no se prohibían en la ley las descalificaciones entre oponentes electorales (lo cual estaba claramente prohibido anteriormente).

En término de las condiciones de imparcialidad, no se debe olvidar que la Comisión Federal Electoral, a pesar de ser un ente autónomo, se conformaba por el secretario de Gobernación, un representante del Poder Legislativo por cada cámara y un notario público. Lo que daba injerencia al Poder Ejecutivo en las decisiones. No existía tampoco un órgano jurisdiccional para interponer recursos de revisión. De esa forma la Comisión Federal Electoral “se erigía como un superpoder sin posibilidad de defensa o de corrección de sus decisiones.”¹⁵²

¹⁵² Ricardo Becerra *et al*, *op. cit.*, p. 135.

Esta legislación, si bien era un importante avance en todos los aspectos y un cambio radical en cómo podían hacer propaganda los partidos políticos, presentaba algunas deficiencias que hacían peligrosa su implementación. Dentro de ello, pasar al reglamento la forma en que se haría uso de los tiempos en radio y televisión por parte de los partidos:

(...) atentaba contra la seguridad jurídica de las formaciones políticas, habida cuenta de que el reglamento al ser facultad presidencial (artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) carece de la permanencia y objetividad que brinda la ley en cuya confección interviene el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo...¹⁵³

De igual forma, había riesgos para su puesta en práctica, esto debido a que la forma en que estaba redactado el artículo 34 del reglamento daba lugar a que los tiempos de acceso de los partidos a los medios electrónicos “estuvieran de alguna manera sujetos a los vaivenes de la concertación política con el desgaste que ello implica para las partes en conflicto.”¹⁵⁴

Con esta ley se realizaron las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985. La implementación de las nuevas reformas enfrentó problemas, muestra del descontento de las empresas concesionarias de los medios de comunicación: “en octubre de 1980 Televisa se opuso a conceder tiempo de transmisión para esos programas en el Canal 2, pero lo otorgó en principio al Canal 5, luego al canal 8, con lo que ya no se cumplía la exigencia de tener cobertura nacional.”¹⁵⁵

Hubo protestas de los partidos de oposición ante tal hecho, razón por la cual el Canal 2 incluyó posteriormente las emisiones electorales en su programación, “pero en los horarios de poco auditorio, es decir, entre las 14:00 las 14:15 horas. Televisa se

¹⁵³ Ernesto Villanueva, *El sistema jurídico de los medios de comunicación*, p. 63.

¹⁵⁴ *Ídem.*

¹⁵⁵ Karin Bohmann, *op. cit.*, p. 203.

negó a hacer las transmisiones durante el programa de la noche, aduciendo que si así lo hiciera peligraría la estabilidad económica de la empresa.”¹⁵⁶

La reforma fue un gran avance al establecer elementos básicos de un régimen democrático moderno, como sentar las bases para que partiendo del contexto nacional, los partidos tuvieran recursos económicos garantizados. Si bien había elementos que no daban una certidumbre jurídica que garantizaran equidad, ese era el espíritu de la reforma. Hay que señalar que no había restricciones explícitas, como antes a las campañas negativas o de algún índole en el contenido de los mensajes; de igual forma no se incluían las sanciones en la materia en la ley electoral.

Como efectos visibles de la reforma podemos identificar que para la elección presidencial de 1982 se reunió el mayor número de candidatos a la presidencia desde 1929. Mientras tanto la oposición en su conjunto alcanza su más alta votación hasta ese momento, votan más de 24 millones de ciudadanos; una cifra alta con respecto a la elección anterior. A pesar de todo, el candidato del PRI, Miguel de la Madrid, ganó la Presidencia de la República por una amplia ventaja, prácticamente sin un candidato que le pudiera hacer contrapeso real. Fue claro que las condiciones de competitividad tardarían tiempo en consolidarse, por lo cual aún había cambios por hacer.

2.4 Reformas de 1986 y 1987

Los trabajos para una nueva modificación de la normatividad electoral se iniciaron en 1986, en medio de una crisis económica y de la baja confianza que el gobierno tenía entre la población a raíz de ello (en enero de 1982 se promulgó un decreto de reformas a la ley electoral, pero únicamente se tocaron asuntos relacionados con las mesas directivas de casilla). El contexto político partidista no estaba exento de complicaciones, en los meses previos a la aprobación de la nueva legislación

¹⁵⁶ *Ídem.*

electoral habían ocurrido una serie de conflictos en los comicios locales. Luis Medina apunta que:

Atrapado en los resquicios de la transición económica (*el PRI*) fue objeto de la acción paralizante de los intereses partidistas creados y de la presión corporativa para no cambiar. Es probable que el presidente de la República no hubiera querido, en momentos delicados, abrir frentes innecesarios, y menos en el terreno político partidista. Quizá pueda argüirse que era muy difícil, por no decir imposible, procurar nuevas bases de apoyo político durante las primeras etapas de un viraje tan radical como se inició en 1983, cuando sólo había costos políticos que pagar... El PRI se dedicó a flexionar los músculos en las actividades tradicionales, propias para tiempos menos borrascosos y controvertidos.¹⁵⁷

Como explica Medina, el PRI se enfrentó a un escenario de crisis con pocas propuestas de reforma, sin la intención de promover medidas que pudieran dar pasos hacia una mayor competencia política-electoral, ya que ello lo podría debilitar. Hay que recordar que es en 1986 cuando la llamada “Corriente Democrática”, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, sale del PRI, molestos por la forma en que se elegiría al candidato a la Presidencia.

En las nuevas modificaciones los temas torales tuvieron que ver con la integración del Poder Legislativo y los órganos electorales que garantizarían procesos más certeros. El tema de la propaganda en los medios de comunicación se consideró en los debates, pero en términos reales tuvo poco peso a pesar de que los recursos para la promoción en las elecciones presidenciales de 1982 mostraron un panorama complicado para competir. No contaban con suficientes recursos financieros para promover sus propuestas, además:

Los medios de información reflejaron el diverso peso específico que tienen los partidos en la escena política... atribuyeron una excepcional presencia a los reportes sobre la campaña priista y abundaron en la reproducción de los discursos del candidato presidencial. En cambio, aunque algunos diarios y

¹⁵⁷ Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1924*, pp. 260-261.

emisoras de radio y televisión gubernamentales ofrecieron un registro mínimo de las actividades de la oposición, ésta encontró mucho menor espacio y tiempo que el PRI.¹⁵⁸

El 15 de diciembre de 1986 se publicaron las modificaciones a la Constitución, las cuales ampliaron el número de diputados de representación proporcional (se pasó a la fórmula de 300 diputados por mayoría relativa y 200 plurinominales), así como su fórmula de distribución; se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, y se definió como última instancia calificadora de la elección de legisladores a los colegios electorales de ambas cámaras.

La LFOPPE fue abrogada por el nuevo Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987. En materia de propaganda en medios de comunicación, el nuevo código concentró lo que anteriormente estaba en el reglamento: los partidos tenían garantizados 15 minutos mensuales del tiempo del Estado, a través de dos programas semanales, además de un programa conjunto producido por la Comisión de Radiodifusión. No se elevó la presencia en medios respecto a la normatividad anterior, ni se dieron mayores recursos para la producción de los mensajes audiovisuales.

La Comisión Federal Electoral tenía la facultad de solicitar la ampliación de los tiempos de acuerdo con la experiencia que tuviera y los estudios técnicos que realizara. En tiempos electorales la Comisión tenía que emitir los acuerdos pertinentes conforme a la cobertura regional. El artículo 48 establecía la prerrogativa de acceso permanente a la radio y la televisión. Mientras tanto el artículo 49 decía:

Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia, y las

¹⁵⁸ Miguel Ángel Granados Chapa *et al*, "Las elecciones de 1982" en Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, p. 198.

acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales.

La intención de reproducir aquí el artículo es subrayar el énfasis que tiene en cuanto *a la libre expresión de las ideas y acciones*; que no estaba en la LFOPPE. En otros aspectos no hubo mayores cambios. La Comisión de Radiodifusión seguía a cargo de la producción y difusión de los mensajes, el tiempo se usaba en dos programas semanales y se mantenía la línea de que la presencia en medios se incrementaba en tiempos electorales. Se otorgó la posibilidad de que los partidos políticos nombraran un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas. Mientras tanto, las coaliciones se consideraban como un solo partido, de esa forma estas prerrogativas no eran acumulables.

Por otra parte, el término propaganda permaneció sin una definición puntual, lo cual era entendible de acuerdo con la situación del momento, únicamente se refería a los carteles que se colocaban para hacer proselitismo; ya no aparecían en la ley en esa descripción los folletos y materiales impresos en formatos de menor tamaño. Los únicos límites establecidos para la propaganda (al referirse a los mensajes impresos), seguían siendo en cuestión de su prohibición en lugares públicos.

Con esta normatividad electoral se efectuó la cuestionada elección de Carlos Salinas de Gortari en 1988. Si bien el hecho que más trascendió de esa contienda fue la llamada “caída del sistema” de cómputo de votos, hay otros elementos que deben considerarse al momento de analizarlos como antecedente para los cambios en la normatividad, principalmente los indicadores de equidad en ese proceso electoral. Esto es fundamental, porque aunado al hecho de un posible fraude desde el gobierno a través de la manipulación del conteo de votos, también se ponen en entredicho las condiciones de competencia, entre ellos los recursos para difundir propaganda.¹⁵⁹ No sólo era necesario asegurar la certeza de los resultados para

¹⁵⁹ Cfr. Raúl Trejo, “El proceso electoral de 1988”, en Pablo Arredondo *et al*, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, p. 54.

garantizar elecciones legítimas y la imparcialidad de las instituciones responsables de su organización, también se demandaba propiciar un escenario en el cual fuerzas políticas tuvieran los elementos suficientes para poder competir en condiciones equilibradas.

Es necesario recordar que en el campo de la propaganda y los medios de comunicación al inicio de la administración de Miguel de la Madrid se dejó “casi completamente de lado el rol del Estado, la industria y el público en los medios de comunicación e ignoraron la responsabilidad del Gobierno en el desarrollo de los *media* con fines de bien público.”¹⁶⁰ Si bien se crearon organismos como el Instituto Mexicano de la Radio, el Instituto Mexicano de la Televisión y el Instituto Mexicano de Cinematografía, la idea de los medios como garantes de mayor pluralismo decayó.

Como muestra de ello en mayo de 1983 se realizó el Foro de Consulta Popular de Comunicación Social organizado por el gobierno, con el cual se reavivó por un breve tiempo el debate sobre el papel de los medios. Las disertaciones giraron en torno a asegurar mayor acceso a diversos grupos sociales a los contenidos y gestión de los medios, limitar el monopolio privado, garantizar más programación cultural y educativa; sin embargo, al final, un hubo ningún resultado concreto, y las propuestas se quedaron en el registro de las intervenciones.

Como ejemplo de la condiciones de falta de equidad, Jacqueline Peschard señala que, específicamente en las elecciones de 1988, los medios de comunicación restringieron el espacio a los partidos de oposición. La cobertura de las campañas era muy amplia para el PRI en contraste con lo limitado para el Partido Acción Nacional (PAN) y el Frente Democrático Nacional (FDN) (conformado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM], el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional [PFERN], el Partido Popular Socialista [PPS], el Partido Liberal, el Partido Verde Mexicano [PVM] y el Partido Mexicano Socialista [PMS]). La

¹⁶⁰ Sergio Rubén Caletti, *op. cit.*, p. 104.

cobertura informativa para los candidatos fue dispar, nunca acorde con el apoyo y la presencia que se generaba. Por su parte Pablo Arredondo explica que

El pluralismo es decir, la diversidad de opiniones e ideas, el sentido de imparcialidad, el equilibrio en los espacios asignados a los sectores sociales de una contienda electoral, el profesionalismo de los informadores, etcétera, estuvieron ausentes de las prácticas cotidianas de un buen número de los medios de difusión, sobre todo de los electrónicos.¹⁶¹

No resulta factible promover normas que directamente incidan en los contenidos de los medios, ya que ante escenarios como los descritos, la tendencia es crear condiciones para que haya una diversidad de medios. Por otra parte, una forma de contrarrestar esas coberturas es dar capacidades a los partidos para promover sus ideas. De esa forma, las consecuencias a raíz de las descripciones presentadas es obvia: el cuestionado proceso dio origen a una nueva reforma electoral de mayor profundidad y amplitud.

2.5 Reformas de 1989 y 1990

Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República con el problema de la legitimidad de su elección: la idea de que se había cometido un fraude permeó en gran parte de la sociedad. Por ello no es de extrañar que durante su sexenio se hayan realizado tres reformas electorales. Por otra parte, algunas de las fuerzas políticas que impulsaron a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia a través del Frente Democrático Nacional se agruparon en 1989 en una sola organización política: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En términos legales no se creó un nuevo partido, ya que debido a los obstáculos para constituir una nueva organización se utilizó el registro que ya tenía el Partido Mexicano Socialista (PMS). Procedimiento que no era nuevo, ya que la herencia del registro se

¹⁶¹ Pablo Arredondo, "Los medios de comunicación en la lucha político-electoral" en Pablo Arredondo, *et al, op. cit.* , p. 53

inició con la transformación del PCM en PSUM, para posteriormente convertirse en PMS.

En ese contexto, Silvia Gómez Tagle considera que: “Debido a la gran presión de la sociedad civil y de partidos opositores, el presidente vio disminuida su capacidad de organizar los procesos electorales y de decidir quiénes podrían participar en ellos.”¹⁶² De esa forma, el nuevo presidente buscó mecanismos para liberar la presión política generada por la elección (en la que resultó ganador con menos del 50% de la votación, hecho inédito para un candidato priista), entre ellos abrir canales de diálogo para generar una nueva reforma electoral.

Los temas más importantes, por su discusión y puesta sobre la mesa, fueron: la organización de los comicios, el cómputo de votos, la calificación de las elecciones, la justicia electoral y, de nueva cuenta, el acceso a los medios de comunicación.¹⁶³ Carlos Sirvent señala que el modelo electoral de 1977 se desmoronó en 1988, “dando paso a conflictos y demandas que apuntan en tres sentidos: reformas en la organización y control de los procesos electorales; nuevo sistema de representación en la Cámara de Diputados y garantía de mayor equidad en los partidos políticos.”¹⁶⁴

Por otra parte, Jacqueline Peschard explica que

El descontento que dejaron las elecciones no se reduce a la oposición, puesto que se ha extendido al propio partido del régimen. Ser candidato del PRI ya no es garantía de triunfo y en algunas entidades como Michoacán o el D.F. es sinónimo de castigo....El fracaso no es de personas, sino del aparato del partido.¹⁶⁵

En otro hecho inédito, el PRI tuvo que negociar la propuesta de modificación constitucional con el PAN, ya que por primera vez el partido en el gobierno había

¹⁶² Silvia Gómez Tagle, 1994: *Las elecciones en los estados*, p. 13.

¹⁶³ Cfr. Arturo Núñez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, p. 182.

¹⁶⁴ Carlos Sirvent, *op. cit.*, p. 80.

¹⁶⁵ Jacqueline Peschard, “Las elecciones de México en 1988” en Arnaldo Córdova *et al*, *op. cit.*, p. 19,

perdido la mayoría necesaria para aprobar las reformas. Los trabajos iniciados en 1989 terminaron con la reforma de cinco artículos constitucionales publicada el 6 de abril de 1990, con los cuales se buscó dar la responsabilidad de la organización de las elecciones a un órgano especializado y más autónomo, así como crear una institución especializada en dirimir los conflictos legales sobre el proceso. Se profesionalizó al personal encargado de la organización de las elecciones; se creó el Instituto Federal Electoral como órgano autónomo encargado de organizar las elecciones, se dio origen a un sistema de medios de impugnación más amplio, se otorgó mayor autoridad al tribunal electoral (denominado en ese momento Tribunal Electoral Federal) y se cambió la forma para asignar los diputados de representación proporcional.

A raíz de esto se expidió una nueva ley secundaria en materia electoral. El 15 de agosto de 1990 se publicó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Cabe aclarar que el Poder Ejecutivo no salió del todo de la organización, la estructura del IFE todavía lo incluía en la dirección general y en la toma de decisiones a través del secretario de Gobernación.

En materia de propaganda en medios de comunicación, el artículo 38, que establecía las obligaciones de los partidos políticos, marcaba que los partidos debían publicar y difundir en sus demarcaciones la plataforma electoral que manejaran, por lo cual al hacer uso de sus tiempos oficiales en radio y televisión dicho tema no podría ocupar menos del 50% del espacio. Además, los sometía a no emitir expresión alguna que denigrara a las instituciones o a los otros partidos o candidatos. El artículo 42 señalaba que el ejercicio de las prerrogativas en radio y televisión debía estar encaminado a “difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.”

En este último rubro hubo modificaciones al código anterior. Cada partido, a partir de entonces, seguía teniendo 15 minutos mensuales en cada medio (mediante dos programas semanales), además de un programa mensual compartido, pero cuando

se daba el incremento de los tiempos por ser época de campaña era en proporción a su fuerza electoral. De igual forma, se podían solicitar programas de cobertura regional, aparte de los nacionales, que no rebasaran la mitad del tiempo de los nacionales. Añadido a lo anterior estaba el programa producido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (nueva área del órgano electoral) a ser transmitido dos veces al mes.

Se legisló también para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a petición de la Dirección General del IFE, interviniera para que las concesionarias de la radio y la televisión proporcionaran el catálogo de tarifas que los partidos pudiesen contratar para promocionar a sus candidatos a partir de su fecha de registro. Como complemento las tarifas no podían ser superiores a las comerciales. Con ello el artículo 48 abría la posibilidad de comprar tiempo en estos medios para la promoción de instituciones políticas, lo que hasta entonces no era común. La Dirección Ejecutiva del IFE era la encargada de gestionar el tiempo necesario para el Instituto y los partidos políticos.

La producción de los programas de los partidos y la realización de los trámites para su difusión, seguían estando a cargo de la Comisión de Radiodifusión y a partir de ese momento, también de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos. Se mantenía el derecho que cada partido político tenía de nombrar un representante ante la Comisión de Radiodifusión para decidir sobre la elaboración de los programas de su partido.

Hay que mencionar que la existencia de partidos políticos implicaba dos tipos de registros: el condicionado y el definitivo. El segundo era el único que garantizaba obtener todas las prerrogativas en materia de financiamiento y acceso a medios, debido a que eran los únicos que podían denominarse *partidos políticos nacionales*.

En materia de propaganda se comienzan a precisar los términos. Fue un adelanto el que se dedicara una sección especial en el COFIPE sólo a las campañas electorales.

Por primera vez se define a éstas como “las acciones para conseguir el voto”. La *propaganda electoral* estaba definida por el artículo 182 como:

el conjunto de escritos publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Concebir a la propaganda de esa manera representó un avance, ya que se lograba ampliar el campo en ese sentido al identificar actores y materiales. A pesar de ello, faltaba un elemento principal: con la propaganda no sólo se presenta la candidatura, también y principalmente se busca obtener el voto de los electores. Se indicaba que tanto propaganda como campaña debían propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de sus propuestas, como la plataforma electoral.

El artículo 185 normaba la propaganda por medios gráficos, establecía que sus límites, en términos del artículo séptimo constitucional, era el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros e instituciones y valores democráticos. Mientras tanto, el artículo 186 únicamente dictaba que la propaganda electoral a través de la radio y la televisión se tenía que ajustar a lo dispuesto por el artículo sexto constitucional (es decir, no atacar a la moral, los derechos de los terceros, provocar algún delito o perturbar el orden público); sin embargo se agregó que se debería evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigrara a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

En el ámbito de las campañas, el acceso a medios de comunicación y las restricciones sobre propaganda electoral, está claro que las modificaciones obedecieron a una demanda de equidad y del reconocimiento de las nuevas formas de promoción electoral. Como sanción a incumplir esta parte del código, se estipularon multas económicas, lo cual no era equivalente a la pérdida del registro con la cual antes se castigaba.

En ese sentido, Carlos Sirvent señala que se había criticado de forma continua que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación fuera desigual; siempre se favorecía al PRI.¹⁶⁶ A pesar de ello, la importancia para la promoción de ideas políticas en medios de comunicación, como indica Raúl Trejo, no había cobrado la magnitud que implicaba y los principales reclamos eran porque se distorsionaban las palabras de la oposición en las coberturas noticiosas:

(...) en México, hasta hace poco tiempo los medios de comunicación electrónica no eran considerados, por ninguna de las fuerzas políticas que contienden electoralmente, como instrumentos importantes en la creación de consenso y en su propaganda habitual, aunque eso no significa que los medios no hayan tenido un papel político relevante.¹⁶⁷

Al menos en cuanto a la compra de espacios, la legislación daba elementos para equilibrar la contienda. Así, la modernización del sistema electoral implicaba hacerlo efectivo ante la realidad de un movimiento que se desprendía del partido hegemónico y que exigía condiciones de competencia. En ese sentido, el tema de la propaganda en los medios de comunicación iba de la mano del reconocimiento de generar oportunidades de existencia a las fuerzas políticas de oposición.

2.6 Reformas de 1993

La siguiente modificación de la normatividad electoral se dio en 1993, después de que las reformas más recientes fueron puestas a prueba en las elecciones intermedias de 1991. Los avances se dieron en los mecanismos de control legal del proceso electoral, pero las condiciones de competencia cobraron mayor importancia, sobre todo lo que se refería al financiamiento. Uno de los asuntos más trascendentes fueron las acusaciones sobre transferencias de recursos gubernamentales para apoyar al PRI (en especial el uso del Programa Nacional de Solidaridad con fines

¹⁶⁶ Carlos Sirvent, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶⁷ Raúl Trejo, *La sociedad ausente*, p. 16.

electorales). Como una forma de mejorar las condiciones de competencia, en ámbitos como el mencionado, se modificaron siete artículos de la Constitución.

Los temas tratados fueron: la regulación del financiamiento de los partidos y sus campañas; el sistema de medios de impugnación, así como la ampliación de las facultades del TRIFE; la precisión de la fórmula para la distribución de diputados de representación proporcional (ningún partido podía tener más 315 diputados); el aumento a 128 del número de senadores, y la novedad de que la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores sería hecha por el IFE, aunque la de presidente seguía siendo realizada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. De igual forma, esas reformas constitucionales, publicadas el 3 de septiembre de 1993, establecían en el artículo 41 que la ley fijaría, además de las reglas para el financiamiento de los partidos políticos, los lineamientos para sus campañas electorales.

En cuanto a la ley electoral, el 24 de septiembre se publicaron las adiciones y reformas. Se instauró la figura del observador electoral, la prohibición de la coacción para votar; las obligaciones de rechazar cualquier financiamiento de instituciones de culto y de tener un órgano administrador de su patrimonio, que entregara informes financieros; la institución y descripción de distintos tipos de financiamiento y las reglas en torno a coaliciones, credencial de elector y topes de gastos de campaña. Entre éstos últimos se consideraban los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

El artículo 48 fue modificado para establecer la prohibición de que terceros compraran tiempo aire en radio y televisión para promover candidaturas, quedando como derecho como exclusivo de los partidos, por lo cual sus candidatos tendrían que sujetarse a lo que les asignara el partido. Este hecho dio origen al modelo mixto de acceso de los partidos a estos medios: una parte gratuita (con los tiempos del Estado) y otra pagada.

La Dirección General del IFE mantenía la facultad de solicitar la intervención de la SCT para obtener el catálogo de tarifas de tiempos en radio y televisión, pero con la novedad de que se establecieron dos periodos para delimitar las fechas de las tarifas: del 15 de enero al 15 de abril y del 16 abril hasta tres días antes de la elección. Se estableció que las tarifas no podían ser más altas que las pagadas con fines comerciales. Los partidos tenían que informar con antelación a la Dirección General, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el interés de contratar tiempos. Había un procedimiento para repartir el tiempo en caso de que dos o más partidos quisieran el mismo horario. Se estableció que los partidos con registro condicionado no tendrían aumento de tiempo en procesos electorales (ya que este incremento se hacía con base en la fuerza electoral) y no podrían entrar al arreglo en caso de querer solicitar el mismo espacio en la franja temporal de un canal o estación. Mientras que para las coaliciones se tomaría al partido más fuerte como base para fijar su proporción

Aunque el fenómeno se consolidaría hasta tres años después, ya que en ese momento los partidos no contaron con suficientes recursos para contratar tiempo en los medios,¹⁶⁸ este es el precedente más relevante sobre los lineamientos para comprar espacios en radio y televisión. Fue el origen de uno de los asuntos más debatidos en torno a la democracia mexicana, cuyo punto de más álgido fueron las modificaciones de 2007 (sólo basta recordar las defensas de la “libertad de expresión” por parte de los conductores estelares de las televisoras): el gasto que los partidos políticos realizaban para contratar tiempos en los medios de comunicación, principalmente en la televisión, y que constituía una de las principales erogaciones del proceso electoral.

Ante la poca cobertura noticiosa, sobre todo de la televisión, había propuestas en el sentido de generar condiciones para que los partidos adquirieran espacios de promoción en los medios de comunicación. Se puede argumentar que los legisladores, en dicho momento, aprobaron tales lineamientos sin prever el poder

¹⁶⁸ International Foundation for Electoral Studies, *op. cit.*, p. 25.

que alcanzarían las empresas mediáticas con el control de los precios de acceso a los medios; sin embargo, Julio Juárez señala que existieron intereses políticos para promover una legislación que ampliara las ganancias de Televisa: “Es posible asumir que la aprobación de un nuevo esquema de financiamiento electoral, acompañado con la oportunidad para comprar tiempo aire, fuera una medida conciliatoria con Televisa ante la privatización de Imevisión.”¹⁶⁹ Juárez explica que la relación de la administración de Salinas con esta empresa siempre se mantuvo en buenos términos.

En cuanto a prohibiciones, la reforma retomó como obligación de los partidos el abstenerse de usar símbolos religiosos, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en la propaganda. Además se incluyó como una facultad del IFE la elaboración y entrega a los concesionarios de los medios de comunicación de un conjunto de lineamientos de recomendación para las coberturas noticiosas de las campañas electorales.

Una vez creada la estructura para garantizar que las instituciones que organizaban y protegían la legalidad de las elecciones, se consideró que la mejor forma de garantizar condiciones de equidad era a través de asegurar recursos económicos a los partidos políticos. Dicha medida también requería, por tanto, de mecanismos de fiscalización. En ese sentido, como parte de las actividades del proceso electoral, la propaganda se insertaba en esas líneas: dinero para promocionarse y control de los gastos. De esa forma, lo que se pensaba como un avance (el mayor uso de los medios con fines electorales por los partidos) se transformó en un beneficio, sobre todo, para las empresas concesionarias de los medios.

Con ese marco legal, sin mayores enmiendas, se previó que se llevaría a cabo el proceso electoral de 1994, pero el conjunto de acontecimiento que marcó el primer semestre de ese año cambió la perspectiva de las fuerzas políticas. Fue necesario

¹⁶⁹ Julio Juárez, *La televisión encantada: publicidad política en México*, p. 67.

que se replantearan algunos elementos de la legislación para dar una mayor certeza al proceso.

2.7 Reformas de 1994

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari tuvo un amplio conjunto de modificaciones en diversos ámbitos y el electoral no fue la excepción, al ser un ejemplo de las transformaciones que la vida política del país había experimentado. En primer lugar, como ya se mencionó, por la cuestionada elección de 1988 y en segundo, por los violentos acontecimientos del primer semestre de 1994: el levantamiento armado en Chiapas el primero de enero y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donald Colosio. Por esa razón, meses antes de la jornada electoral de ese año los partidos promovieron nuevas modificaciones: “El levantamiento, la violencia y la masiva preocupación que desataron, sirvieron asimismo como acicates para que los partidos políticos realizarán otra ronda de reforma electoral.”¹⁷⁰

En materia constitucional, el 19 de abril de 1994 se publicaron las reformas al artículo 41 que consistían, principalmente, en afianzar la autonomía del IFE y dar un mayor papel a la ciudadanía en el desarrollo del proceso electoral; en la misma línea fueron los cambios respecto al TRIFE. Por otra parte, en marzo de ese año se reformó el Código Penal Federal en el título vigésimo cuarto sobre los delitos electorales y el Registro Nacional de Ciudadanos. En cuanto al COFIPE, se cambiaron aspectos relativos a la observación electoral, permitiendo la acreditación a través de organizaciones y se sustituyeron a los consejeros magistrados del IFE por consejeros ciudadanos.

Si bien no hubo cambios sustanciales en el COFIPE en el rubro de medios de comunicación y propaganda, con base en el “Acuerdo para la paz, la democracia y la justicia” del 27 de enero de 1994, firmado por ocho de los nueve partidos políticos, el

¹⁷⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p.317

Consejo General del IFE tomó acuerdos en lo referente a la ampliación de tiempos radiofónicos adicionales a los ya conferidos para difusión de mensajes en materia electoral.¹⁷¹ Como estaba previsto en el COFIPE desde 1993, el IFE emitió los lineamientos de recomendación para las coberturas noticiosas, los cuales incluían: dar información objetiva, la posibilidad de aclaración, asegurar espacios dedicados a las campañas, la equidad en cuanto al tiempo, la aclaración sobre los espacios pagados y el respeto a la vida privada de los candidatos. Como medida complementaria se canceló la propaganda y promoción gubernamental 20 días antes de la elección.¹⁷²

En esos comicios los medios de comunicación jugaron un rol fundamental, dieron, como antes no había sucedido, una amplia difusión al proceso electoral, a pesar de ello el factor de equidad en la cobertura informativa seguía sin cumplirse. Las dos cadenas de televisión de ese momento abrieron programas gratuitos para los candidatos a la presidencia, cubrieron los cierres de campaña en vivo, con una audiencia que alcanzó una cifra de entre 40 y 30 millones de televidentes, y además se realizó un debate de 90 minutos entre los candidatos. Pero los espacios de información se ocupaban sobre todo de las actividades del PRI.

De hecho el 18 de junio el Consejo General emitió un exhorto para que las empresas de comunicación siguieran los lineamientos acordados y se aprobó que la Comisión de Radiodifusión hiciera un monitoreo sobre espacios informativos; el exhorto se hizo de nuevo el 20 de julio y el 29 de julio¹⁷³. Se puede afirmar que los partidos al ya ser “protagonistas insustituibles, verdaderos centros de gravedad de la negociación, el disenso, el debate y el acuerdo de las cuestiones nacionales medulares”,¹⁷⁴ tenían la intención de que los medios de comunicación abrieran aún más espacios para sus mensajes propagandísticos y actos de campaña. Si bien hubo un incremento sustancial, el éxito no fue del todo logrado por los actores de la oposición.

¹⁷¹ Instituto Federal Electoral, “Historia del Instituto Federal Electoral”

¹⁷² Ricardo Becerra *et al*, *op. cit.*, p. 333.

¹⁷³ Cfr. Raúl Trejo, “Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado” en Germán Pérez *et al*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, pp. 128-135.

¹⁷⁴ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, p.320.

Un hecho importante es que del 83.13% del tiempo en televisión que se le daba al PRI en los principales noticieros, pasó a ser en 1994 del 32%; sin embargo, en términos cualitativos, seguía existiendo un favoritismo y empuje hacia el PRI, ya sea por valoraciones o por jerarquización de la información.¹⁷⁵ Así

los medios de comunicación masiva no sólo no eran vehículos de la pluralidad real, sino que por el contrario se había vuelto factores desequilibrantes de la competencia, tanto en lo que toca su trato parcial a la oposición como en lo relativo a la cantidad, tiempo y espacio que abrían para el partido en el gobierno.¹⁷⁶

La reforma de 1994 no tuvo mayores modificaciones en cuanto a propaganda, pero la actuación del Consejo General del IFE en cuanto a buscar nivelar las condiciones de competencia, al hacer llamados a los medios para mejorar la cobertura noticiosa y lograr que se detuviera la propaganda gubernamental días antes de la elección, fueron referente para normas posteriores.

Por otra parte, el seguimiento a la cobertura noticiosa se introdujo como una práctica para presionar a los medios de comunicación y tener información sobre cómo se daba preferencia a cierta opción política sobre otra. Si bien su intención era buena, en términos prácticos es difícil generar lineamientos vinculantes que no atenten contra la libertad de expresión. De igual forma, vale recordar que al no estar en la ley, medidas como la restricción de la difusión de la propaganda gubernamental (una medida de pesos importante para garantizar equidad) eran endebles.

2.8 Reformas de 1996

En 1996 se modificaron de nueva cuenta las bases de la competencia. Esta vez las intenciones reformadoras no venían de una crisis de legitimidad por el proceso en sí mismo. Zedillo ganó sin mayores dificultades, pero el modelo electoral seguía sin

¹⁷⁵ Raúl Trejo, "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado" en Arturo Sánchez, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, pp. 59- 86.

¹⁷⁶ Ricardo Becerra *et al*, *op. cit.*, p. 338.

permitir un ambiente de mayor competitividad. Por esa razón, Diego Fernández declaró que el proceso electoral había sido injusto e inequitativo: “La crítica del PAN ya no puso el acento en el fraude electoral, sino en las condiciones de la competencia entre los partidos, en particular en el manejo de la información durante las campañas por los medios de comunicación.”¹⁷⁷

El mismo Ernesto Zedillo reconoció que la elección fue legal, pero no equitativa. En su discurso de toma de protesta como presidente de la República, calificó a la nueva reforma electoral como *la reforma definitiva*. Los cambios no fueron un replanteamiento total, pero sí modificaciones profundas que, como treinta años antes, respondían a un contexto político y social delicado. Posteriores a las reformas de abril de 1994, dos fenómenos más serían factores de desestabilización: el asesinato del secretario nacional del PRI, José Francisco Ruíz Massieu, y la crisis económica iniciada a finales de año.

La reforma constitucional se publicó el 22 de agosto de 1996 y tuvo como eje garantizar el desarrollo de un proceso electoral equitativo sin injerencias del Poder Ejecutivo. El artículo 41 estableció que los partidos políticos contarían con elementos equitativos para llevar a cabo sus tareas, además de tener acceso permanente a los medios de comunicación; se favoreció al financiamiento público por encima del privado y el tribunal electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, por lo cual era la última autoridad jurisdiccional en materia electoral.

La reforma afectó toda la estructura electoral. Por primera vez no habría participación del Poder Ejecutivo en el IFE. Los consejeros electorales serían las máximas autoridades, lo que se llamó la ciudadanización del Instituto. Los cambios en la organización y la competencia electoral fueron equiparables a las modificaciones de 1977:

¹⁷⁷ Arturo Sánchez, “Las campañas electorales” en Germán Pérez *et al*, *op. cit.*, p. 37.

Nuestra reforma electoral originaria, la de 1977, cuya demanda central fue la de incorporar a las minorías en los procesos electorales, apenas y reconocería la agenda y los resultados de 1996: remover al gobierno de la organización de las elecciones para poner en igualdad de condiciones legales a los partidos contendientes.¹⁷⁸

Uno de estos cambios fue, de nueva cuenta, el referente al financiamiento de los partidos políticos. Bajo la idea de que son organismos de interés público se continuó la de línea de favorecer los recursos públicos sobre los privados. Sus prerrogativas en ese tema se incrementaron. El efecto en términos de propaganda electoral fue que los partidos contaron con la solvencia financiera suficiente para pagar espacios en la radio y la televisión, principalmente en tiempos electorales.

Las modificaciones al código electoral se publicaron el 22 de noviembre de 1996. De especial atención es que uno de los ejes rectores que guían la competencia electoral, y por ende, criterio básico en materia de propaganda electoral, como es el de la equidad en los comicios, fue elevado a rango constitucional al modificar la fracción II del artículo 41. En el mismo sentido el artículo 47 del COFIPE modificado en ese año señalaba el uso de un cierto número de horas y promocionales de 20 segundos en radio y televisión repartidos con el criterio de equidad, por lo cual se establecían cantidades específicas de *spots* a dividir. Mientras tanto, el artículo 38 mantenía la prohibición en cuanto a diatriba, calumnia e infamia.

La tarea de monitorear los espacios noticiosos pasó a ser un elemento de ley, al obligar al IFE a realizar esa tarea. Se instauró la fiscalización de los recursos que los partidos gastaban en medios de comunicación, electrónicos e impresos. Se mantuvo la obligación de dedicar 50% del tiempo para dar a conocer la plataforma electoral. Mientras tanto, como una novedad se reconocía en el artículo 186 el derecho de réplica de los partidos políticos en medios de comunicación (como una medida por las denuncias sobre información y opiniones negativas respecto a los partidos de oposición).

¹⁷⁸ Ricardo Becerra, *La reforma electoral de 1996*, p. 20.

Con este andamiaje electoral se llevó a cabo la elección presidencial que por primera vez perdió el partido del gobierno, pero también fue el que permitió un escenario de crisis durante 2006 con la elección moderna más reñida, lo que dio pie a una nueva reforma. El hecho más relevante en cuanto a la propaganda electoral tiene que ver con lo costoso del modelo, ya que con el establecimiento de un modelo de propaganda en medios de comunicación basado en *spots*, las elecciones se habían convertido en un gran negocio para las empresas mediáticas y en un enorme gasto para el erario,

2.9 Reformas de 2007 y 2008

Después de la alternancia en el año 2000, las reglas de la competencia electoral permanecieron sin cambios importantes durante un periodo mayor a las normatividades predecesoras. El triunfo de un partido de oposición parecía ser la prueba de que el modelo electoral era sólido y por lo tanto las acusaciones de “fraude electoral” y falta de equidad no podrían repetirse. De esa forma, las modificaciones que hasta antes de 2007 se realizaron no tocaban de fondo ni el sistema electoral ni las condiciones de competencia: en 2002 se estableció como obligación de los partidos políticos tener una cuota de candidaturas para mujeres y en 2005 se aprobó la reforma para permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los cambios se enfocaron en ampliar el derecho al voto y generar medidas para promover la equidad de género en los puestos de elección popular.

Si bien la victoria de un partido político que no fuera el PRI ayudó a fortalecer la legitimidad del sistema electoral, también es cierto que la forma de competir por el voto ciudadano requería mayores recursos monetarios. Escándalos de malos manejos financieros, como el “Pemexgate” y los “Amigos de Fox”, contribuyeron a llamar la atención sobre la necesidad de analizar la regulación de los recursos económicos y los gastos de campaña en medios de comunicación, ya que allí iban a parar las mayores erogaciones de los partidos políticos (en 1994 los partidos

políticos usaban el 24% de su financiamiento en este rubro, para 2000 aumentó a 50%¹⁷⁹ y en 2006 el 95% del financiamiento de los partidos para gastos de campaña lo destinaron a comprar espacios en radio y televisión)¹⁸⁰.

Así, uno de los principales motivos para promover una normatividad que eliminara la comercialización del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión fue el creciente gasto en la materia, dinero que provenía en su mayoría medida de recursos públicos. Por otra parte, la comercialización implicaba un juego de fuerzas monetarias en la medida en que mientras más recursos se tenían, mayores oportunidades de acceso a los medios. Si bien existía un catálogo de tarifas que garantizaba que no hubiera desigualdad para contratar espacios, la realidad es que había un importante mercado que daba la posibilidad de negociar mayores compras de tiempo en medios a cambio de otros beneficios (como coberturas informativas positivas).

En ese sentido, el IFE reportó que a través del monitoreo de medios que realizó en 2006 encontró que se transmitieron cerca de 600 mil *spots* políticos en radio y televisión, de los cuales más de 280 mil no fueron reportados por los partidos, es decir, no pudieron explicar su difusión, por lo cual es posible que hubo gastos que no se declararon.¹⁸¹

Otro de los factores que incidieron en el proceso electoral de 2006 fue la intervención de otros grupos sociales en la compra de espacios para apoyar a un candidato, fue el caso del Consejo Coordinador Empresarial, que adquirió tiempo en medios de comunicación para transmitir anuncios en contra de uno de los candidatos. Esto a pesar de que había la prohibición para que terceros compraran espacios para promover una opción política (caso similar al del empresario Víctor González Torre,

¹⁷⁹ Julio Juárez, *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁸⁰ Ciro Murayama, "Reforma contra la consolidación democrática vs contrarreforma desde el interés privado" en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, *Democracia sin garantés. Las autoridades vs. la reforma electoral*, p. 7

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 8

el “Dr. Simi”, que promovió su precandidatura para competir por la presidencia bajo las siglas del Partido Social Demócrata).

El hecho de que la elección de 2006 se decidiera por un ventaja mínima, 0.58% de la votación; que el Ejecutivo interviniera en el proceso electoral buscando promover al candidato de su partido e intentando impedir la postulación legal del político con las mayores preferencia electorales; la polarización social que se generó, y la posición del candidato perdedor de no aceptar los resultados electorales creó una crisis política.

No es casual que el tema del acceso a los medios de comunicación y la regulación de las campañas electorales, de forma general, y en particular en radio y televisión, cobrara relevancia hasta años recientes. En ese sentido, el amplio debate en torno a cómo la propaganda en los medios de comunicación influyó en la elección de 2006 estuvo ligado a la verdadera competencia electoral; es decir, a la posibilidad real de alcanzar el poder a través de elecciones y no como durante muchos años sucedió que éstas eran sólo un acto de legitimación del poder del PRI.

Los conflictos emanados de la elección presidencial de 2006 construyeron un escenario propicio para que un año después el Congreso de la Unión realizara modificaciones a la normatividad en materia electoral. Las acusaciones de fraude electoral e iniquidad a causa de la intervención de algunos empresarios en la promoción del candidato ganador y de la descalificación del perdedor, motivaron el encono en algunos sectores de la población y las críticas a la regulación de las elecciones cobraron eco. A pesar de que no fueron uniformes las acusaciones sobre cómo se realizó el fraude (entre los argumentos estaban el cómputo de votos manipulado, la modificación de los resultados, la actuación parcial del IFE, la alteración del programa de resultado preliminares) la idea permeó en una parte de la sociedad.

Uno de los puntos fundamentales en 2006 fue el papel que jugaron la radio y televisión, especialmente en la capacidad que tuvieron los candidatos de acceder a ellos, y cómo otros actores podían hacer uso de ellos para favorecer a un candidato u otro. De esa forma, las reformas de 2007-2008 por primera vez tuvieron como objetivo principal regular la propaganda electoral, tanto en el acceso de los partidos a la radio y la televisión, como en el contenido de los mensajes.

Vale mencionar que si bien las reformas de 2007 y 2008 fueron una clara respuesta a la crisis política que se generó con la elección de 2006, en el ámbito de los medios de comunicación había otros elementos que estaban en juego. El 11 abril de 2006 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, las cuales beneficiaban a las dos grandes cadenas de televisión. El proceso legislativo para su aprobación estuvo sujeto a presiones de dichas empresas, para las cuales las elecciones representaban casi el 30% de sus ingresos. Por esa razón, hacer frente al poder de las empresas de medios era parte del contexto en el que se aprobaron las reformas. Si bien, dicha reforma sufrió un revés con la sentencia, del 20 de agosto de 2007, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad presentada por senadores, el conflicto había quedado de manifiesto.

Las reformas constitucionales se publicaron el 13 de noviembre de 2007 y las legales, con las cuales se derogó el COFIPE con vigencia desde 1991, entre otros cambios el 14 de enero de 2008. Los cambios fueron, entre otros, los siguientes: se elevó a rango constitucional la prohibición de que los mensajes de los partidos ataquen, denigren o difamen a las instituciones; se prohibió la compra de espacio en radio y televisión por parte de partidos políticos y/o terceros para apoyar a un candidato o partido; el IFE se convirtió en el único administrador de los tiempos del Estado en medios de comunicación durante los periodos de campaña electoral; se dio mayor tiempo a los partidos políticos en dichos medios a través de los tiempos del Estado, tanto en campañas como en precampañas y se prohibió la

personalización o partidización de la propaganda gubernamental, lo que a su vez propició su retiro en tiempos electorales, salvo aquella con carácter de emergencia.

En términos concretos, los tiempos del Estado que el IFE administra desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral son 48 minutos en cada estación de radio y en cada canal de televisión; de ellos se dispuso que para las precampañas federales los partidos tienen 18 minutos diarios, de los cuales pueden asignar tiempo en casos de precampañas locales en entidades federativas con elecciones concurrentes. Para las precampañas en elecciones locales tienen doce minutos para cada entidad federativa. En las elecciones federales los partidos disponen de 41 minutos diarios; de ese tiempo se destinarán 15 minutos diarios para las campañas locales concurrentes con la federal en las entidades federativas correspondientes.

Los partidos podrán utilizar, conforme a sus estrategias electorales, el tiempo de que dispongan, con la única restricción de que en el año de la elección presidencial lo máximo que podrán destinar a una de las dos campañas será el 70 por ciento del tiempo de que dispongan.

La reforma electoral incluyó en el COFIPE el Libro Séptimo, en el que se desarrollan los procedimientos para sancionar, dentro del que se incluyen los lineamientos del procedimiento especial sancionador especial sobre la violación a las normas en materia de radio y televisión.

Las reformas de 2007 y 2008 son las primeras que, a pesar de incluir otros rubros, por primera vez tuvieron como su principal tema el de la propaganda en medios de comunicación. Atendieron uno de los asuntos más cuestionados: el gasto en los medios de comunicación para promover candidaturas. La primera reacción de las empresas concesionarias de los medios fue un constante ataque a las nuevas normas, motivados por las pérdidas económicas que les implicó ya no poder vender espacios a los partidos políticos. Si bien el argumento fue la defensa a la libertad de expresión, en varios de los posicionamientos estaba también el tema.

Por otra parte, el debate sobre las modificaciones también reside en cómo se da la aplicación de la ley y sus efectos en el desarrollo de la contienda electoral. Su primera prueba fue en las elecciones intermedias de 2009 y algunas problemáticas están a la vista. Si bien se eliminó de forma oficial el gasto de los partidos para comprar espacios en radio y televisión, algunos otros aspectos como el acceso a través de otros canales y la propaganda disfrazada están presentes.

Esos aspectos son los elementos concretos que se deben considerar para presentar un diagnóstico sobre la normatividad en materia de propaganda y cómo se relaciona con los valores de la democracia y la libertad de expresión. El análisis de la normatividad vigente a partir de dichas categorías constituye el elemento principal del diagnóstico para la elaboración de nuestra propuesta. La cual se describe a continuación y se compara con las normas de otros países hispanohablantes de Iberoamérica.

Capítulo Tres

**DIAGNÓSTICO DE LA NORMATIVIDAD DE LA PROPAGANDA EN
MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LOS PROCESOS
ELECTORALES**

Usted replicará que la realidad no tiene la menor obligación de ser interesante. Yo le replicaré que la realidad puede prescindir de esa explicación, pero no las hipótesis.

Jorge Luis Borges, *La muerte y la brújula*

Elegir la mejor ruta para un viaje supone tener conciencia del punto del camino en el que se está ubicado, saber los recursos con los que se cuenta, reconocer el territorio a través del cual se navegará e identificar los obstáculos que se encontrarán en el recorrido; implica describir los rasgos esenciales del problema (cómo llegar de la mejor manera a nuestro destino) y a partir de ello hacer un diagnóstico. El análisis que en este capítulo se realiza sobre la normatividad de la propaganda en procesos electorales tiene como objetivo determinar cuáles son los aspectos que se oponen a los valores de la democracia y la libertad de expresión, para obtener, al final, un diagnóstico sobre los ámbitos susceptibles de ser modificados.

En primer lugar se presenta la descripción del marco normativo que estudiamos, tomando como punto de partida la jerarquía de cada instrumento jurídico y la identificación de los diferentes ámbitos que se regulan. Posteriormente se hace una evaluación de dicha normatividad a través de los criterios que propusimos para realizar este trabajo. Finalmente, se hace un análisis comparado con otros países iberoamericanos como una de forma ponderar el marco jurídico mexicano a la luz de lo que sucede en otros lugares.

3.1 Descripción del marco normativo

La Carta Magna establece en cuatro artículos el marco para regular la propaganda en medios de comunicación en procesos electorales y su relación con los valores democráticos y la libertad de expresión. El artículo 41 sienta las bases de la forma de acceder y competir por el poder y de la organización de las elecciones federales, el 134 señala las características que deben regir a la propaganda gubernamental y los artículos 6 y 7 reconocen dos derechos fundamentales: la libertad de expresión y la

libertad de imprenta. A continuación se presenta la descripción de cada uno de los artículos y las partes específicamente relacionadas con el tema de este trabajo.

El artículo 41 instituye las elecciones libres, auténticas y periódicas como la manera en que se conforman los Poderes Ejecutivo y Legislativo y sienta las bases de la competencia democrática por el poder en la federación. Entre ellas reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, razón por la cual gozan de un conjunto de prerrogativas para el desarrollo de sus actividades, dentro de las que destacan la participación en las elecciones. Cabe recordar que la redacción de este artículo tiene como antecedentes fundamentales la reforma constitucional de 1977, con la cual el sistema político se abrió a fin de obtener legitimidad. Para ello, promover la creación y subsistencia de partidos políticos fue uno de los puntos de mayor prioridad.

Para este trabajo es relevante la sección III de dicho artículo, el cual indica que: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”. Sobre este punto, pareciera que los medios empleados, a los cuales se refiere, son únicamente la radio y la televisión, ya que a continuación estipula, en el apartado A de la misma sección III, que: “El IFE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales (...)”. No hay mención a otros medios comunicación, lo cual, a diferencia de otras legislaciones nacionales, es frecuente en el caso mexicano. No se consideran medidas específicas para, por ejemplo, la prensa o los medios en Internet.

De igual forma, es necesario mencionar la manera en cómo se hace uso de dichos tiempos estatales y las etapas definidas para ello. La Constitución, en este artículo, ubica tres períodos distintos (como se verá, dos de ellos destinados a actividades de promoción durante el proceso electoral):

- 1) Fuera de períodos de precampañas y campañas electorales federales; es decir, cuando no hay proceso electoral: el IFE dispone hasta del 12% del tiempo total del Estado en radio (65 minutos) y televisión (48 minutos). Una mitad de esa cantidad es para su uso o el de otras autoridades electorales del país y la otra mitad se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos nacionales. Éstos hacen uso de ese tiempo a través de un programa mensual de cinco minutos y el resto en mensajes de 20 segundos cada uno.
- 2) Periodo de precampañas: el IFE debe administrar 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los partidos en conjunto disponen de un minuto por cada hora de transmisión.
- 3) Periodo de campañas electorales: en este lapso, al menos 85% de los 48 minutos debe destinarse a los partidos políticos: casi 41 minutos diarios. Esta cantidad se reparte entre los partidos políticos de la siguiente manera: 30% de forma igualitaria (cerca de 12 minutos) y 70% (los 29 minutos restantes) de acuerdo con la votación de diputados federales anterior. En el caso de los partidos políticos nuevos, sólo obtienen tiempo del reparto igualitario del 30%.

La definición de estos límites pretende establecer un marco especial de garantías para la lucha electoral. Esto implica delinear los momentos para la competencia a fin de que todos tengan las mismas condiciones.

Cabe mencionar que de acuerdo con lo estipulado por la Constitución, hay un período más que no está explícitamente considerado, pero que se genera por la separación temporal entre las precampañas y las campañas. Éste ha sido llamado por algunos especialistas como *periodo de intercampañas*. En él, los partidos y los candidatos no pueden difundir propaganda electoral pero el IFE debe hacer uso y administrar los 48 minutos diarios en radio y televisión.

En este trabajo nos enfocamos en la legislación federal; sin embargo, debemos mencionar que, para los comicios en las entidades federativas, el IFE también es la única autoridad en cuanto a la administración del tiempo del Estado. Por lo cual es la

institución encargada de repartir el tiempo en las emisoras con cobertura regional, con base en los criterios arriba mencionados. Este aspecto debe ser recordado, ya es una muestra de la complejidad de este sistema de administración y enfatiza el interés por otorgar un marco general para las elecciones en el país en el cual se genere la competencia electoral.

Por otra parte, la sección III del artículo 41 también establece limitantes para que los partidos políticos difundan propaganda electoral. Dice que éstos: “en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. Además a continuación añade que:

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Debemos recordar que dicha disposición, antes de ser incluida en la Constitución, se encontraba en el COFIPE desde 1996. Podemos sugerir que uno de los principales motivos para su inclusión en la Carta Magna fue que en diversas ocasiones la medida no fue respetada, siendo la elección presidencial de 2006, con la emisión de mensajes del Consejo Coordinador Empresarial, con un sentido contrario a Andrés Manuel López Obrador, uno de los aspectos que mayor influencia tuvo en los legisladores que propusieron subir este punto hasta la Constitución. Si bien en la iniciativa con proyecto de decreto para reformar la Constitución, en materia electoral, que se presentó en la Cámara de Senadores, no se mencionó explícitamente este caso, si se estableció como uno de los objetivos: “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación”¹⁸².

¹⁸² Cfr. Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, *Cuaderno de apoyo*. Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo) (13 de noviembre de 2007), p. 6.

En cuanto a la regulación sobre el contenido de los mensajes divulgados, el mismo artículo 41 en su sección III, apartado C, sólo establece que: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. Vale destacar que el artículo no hace referencia a otros emisores de propaganda como ciudadanos en lo individual u otras personas morales, lo cual se entiende debido a que en este apartado, los partidos políticos son los principales regulados al ser quienes, cuando se redactó el texto, ostentaban el monopolio de la postulación de candidatos.

En lo que respecta a la propaganda gubernamental, el artículo dicta que las instituciones públicas deben suspender toda su difusión en los medios de comunicación desde el inicio de las campañas electorales hasta finalizada la jornada electoral. Esto incluye a todos los poderes oficiales de los tres niveles de gobierno. Las únicas excepciones son aquellos mensajes relativos a los servicios educativos, de salud, de protección civil y de información de las autoridades electorales. Con dicha redacción se reconoce a las instituciones públicas como emisores que pueden interferir en la contienda con recursos públicos, sea cual sea su nivel; pero que al mismo tiempo deben cumplir con actividades esenciales para la sociedad. De esa manera, se reconoce como aceptable que durante un periodo especial ciertos mensajes no deben ser transmitidos, esto a fin de favorecer la equidad en la contienda electoral.

Finalmente, el artículo 41 establece que para el cumplimiento de la ley, el IFE está facultado para sancionar a través de procedimientos expeditos y tiene la autoridad de suspender las transmisiones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Este hecho es fundamental porque significa que el IFE tiene poder de limitar la libertad de expresión en cuestiones electorales y por lo tanto fungir como censor, siempre y cuando lo haga en respuesta a una queja fundada; nunca por oficio. De igual forma debe precisarse que, como lo veremos más adelante en el COFIPE, esas

restricciones son *a posteriori*, no *a priori*; la transmisión debe llevarse a cabo para que se genere un procedimiento expedito y se resuelva la queja.

Por otra parte, la Constitución reconoce en el artículo 6 la libertad de expresión:

La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que *ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público*; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Si bien se menciona el derecho de réplica, se debe resaltar que la manera en que se ejerce debe estar contenida en la ley, la cual, al momento de redactar este trabajo no existe todavía. Lo cual ha sido un aspecto en el que diversos especialistas han insistido, debido a que es una manera en la cual el Estado promueve el derecho a la información y la libertad de expresión, no sólo quitando trabas, sino propiciando espacios para su difusión.

Por otra parte, el artículo 7 salvaguarda la libertad de imprenta:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.

Debemos recordar que la libertad de imprenta es uno de los derechos que a lo largo de la historia han propiciado sociedades abiertas y donde la palabra escrita es la base de la libertad de expresión. Cabe resaltar que pese a los cambios tecnológicos y políticos, la actual redacción de este artículo permanece casi íntegra desde la Constitución de 1857, reflejando una carencia de actualización respecto al actual panorama mediático.

Estos dos artículos reconocen libertades que son pilares de un gobierno democrático y fundamentos para el debate político (si bien hay algunas limitantes que más adelante trataremos al analizar las restricciones de la libertad de expresión y las normas que las definen).^{*} De igual forma son la base para los procesos de promoción electoral a través de la propaganda. Además, el artículo 6, en lo referente a la obligación del Estado de proteger el derecho a la información, tiene una tradición histórica relacionada con la competencia electoral.¹⁸⁴

Por otro lado, cabe mencionar que con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se reconoce su carácter como derechos humanos y no sólo como garantías individuales *otorgadas* por el Estado mexicano.

Respecto al manejo de la comunicación gubernamental, el artículo 134 constitucional establece que los servidores públicos tienen la obligación de usar los recursos públicos con imparcialidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos. Agrega, en el penúltimo párrafo, que:

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.

Este artículo tiene como fin eliminar las posibles ventajas de los partidos políticos en el poder y, además, garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, que en ningún momento deben tener un fin electoral. Dichos factores pretenden abonar a la

^{*} Al respecto, analizamos la Ley de Delitos de Imprenta y hacemos las aclaraciones pertinentes en el apartado segundo de este capítulo.

¹⁸⁴ *Vid. supra* cap. 2

equidad en la contienda electoral, para lo cual ha sido necesario establecer medidas que explícitamente restrinjan y sancionen el uso electoral los recursos públicos.

En síntesis, la Constitución establece medidas para garantizar que todos los partidos políticos tengan acceso a la radio y la televisión, prohíbe la adquisición de tiempo en estos medios para hacer promoción que influya en las preferencias electorales, proscribire cierto tipo de mensajes en la propaganda de los partidos, aunque también se garantizan las libertades de expresión e imprenta y establece limitaciones para que los servidores e instituciones públicas hagan promoción política con recursos estatales.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (COFIPE), al tener el carácter de ley secundaria, especifica las disposiciones complementarias a las normas constitucionales en materia electoral. Para este trabajo nos interesa estudiar el contenido de siete artículos en los cuales se regula la propaganda en medios de comunicación durante el proceso electoral.

En cuanto a propaganda electoral, el artículo 228 del COFIPE, numeral 3, la define como

el conjunto de *escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones*¹⁸⁵ que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Esta definición pretende especificar los formatos de los mensajes, abarcando a la mayoría de ellos. En el mismo sentido considera que únicamente las instituciones que compiten y quienes se adhieren a ellas (simpatizantes), los que van a difundir la propaganda, sin considerar a otros actores o posibles emisores.

El numeral 4 del mismo artículo señala los fines de la propaganda electoral: “deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y

* Cursivas del autor.

acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, de la plataforma electoral (...). Estas disposiciones son de carácter sólo doctrinal, lo que significa que dan una línea a seguir, pero no hay mecanismos para hacerlos valer.

Se debe añadir que el numeral 5 aclara que los informes de labores de los servidores públicos no serán considerados como propaganda si se hacen una vez al año y los mensajes relativos se difundan máximo siete días antes y cinco después y en su correspondiente cobertura geográfica, además de que no pueden tener fines electorales, ni realizarse en tiempo de campañas electorales. En ese sentido y relacionado con las prohibiciones de usar recursos públicos para incidir en las preferencias electorales, los informes de labores tienen como fin rendir cuentas a la ciudadanía, pero también son usados como medios propagandísticos, por lo cual el artículo pretende limitarlos y evitar que ese sea su principal fin, he ahí que no puedan difundirse fuera de la zona de representación del cargo público.

Referente al contenido de los mensajes, el artículo 232 estipula que la propaganda impresa de los candidatos deberá tener la identificación precisa del partido político o coalición que lo ha registrado. Además señala que:

La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7º de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y *valores democráticos*.

Cabe mencionar que estos últimos no se mencionan en el texto constitucional y tampoco tienen una definición jurídica. En el mismo sentido, el artículo 233 refrenda el derecho a la libertad expresión en cuestiones electorales: “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.” Además agrega en el numeral 2 que: “En la propaganda política o

electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (...). Finalmente, otorga al Consejo General del IFE la facultad suspender las transmisiones de radio y televisión que violen la ley.

Por otra parte, referente a la protección de la libertad de expresión y, por ende, del derecho a la información, el párrafo 3 señala que:

Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

Al respecto se debe agregar que el derecho de réplica es difícil de ejercer, ya que no existe un mecanismo jurídico para hacerlo, debido en gran parte a que no hay una ley reglamentaria a la cual refiere la Constitución. La falta de este componente jurídico hace que el derecho quede en buena intención.

El COFIPE, en el artículo 38, parte de la sección dedicada a las obligaciones de los partidos políticos, indica que éstos deberán abstenerse en su propaganda “de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.” Además de no “utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda”. En ese sentido, de nueva cuenta, se refrenda lo estipulado por la Constitución y además se prohíbe la relación religiosa por el carácter laico del estado.

Respecto al acceso de los partidos políticos, precandidatos y candidatos a la radio y la televisión, el artículo 49 repite las disposiciones constitucionales: acceso a través de los tiempos del Estado, prohibición para que ni partidos políticos, ni candidatos, ni

ninguna otra persona física o moral pueda contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para hacer promoción con fines electorales y la facultad del IFE como único administrador del tiempo del Estado en esos medios para las autoridades electorales y las prerrogativas de los partidos.

El artículo 52 señala cuándo la autoridad electoral puede ordenar la suspensión de la propaganda electoral difundida. Dicho artículo otorga al Consejo General del IFE la facultad para detener la difusión de propaganda con fines electorales, en radio y televisión, siempre y cuando haya una queja motivada y fundada por la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho instituto. Mientras tanto el artículo 53 establece que las leyes federales (se entiende que los ámbitos de radio y televisión) serán supletorias del COFIPE. Este tema lo abordaremos más adelante.

El artículo 55 repite lo establecido por la Constitución sobre el tiempo en radio y televisión que el IFE debe administrar y los diferentes períodos en los cuales lo realiza (en procesos electorales y fuera de ellos). En seguida, el artículo 56 delimita las fracciones en las cuales se divide el tiempo disponible para ser distribuido. De esa manera, mientras que la Constitución establece las líneas generales para el uso y distribución del tiempo, el COFIPE especifica los formatos, dividiéndolo en piezas (*spots*) de 30 segundos, uno y dos minutos.

Finalmente, el artículo 70 señala que el IFE deberá coordinar dos debates entre los candidatos presidenciales durante las campañas. Dichos encuentros tendrán que transmitirse a través de radio y televisión. Este lineamiento debe destacarse debido a que toca un ámbito relacionado con las acciones de comunicación dirigidas a obtener el voto y a que muestra la importancia que se le ha dado a los debates como una forma de presentar las candidaturas y contrastar las propuestas políticas.

De forma sintética podemos decir que el COFIPE complementa las disposiciones que la Constitución contiene en los siguientes aspectos: define lo que se entiende por *propaganda electoral* y los fines que debe perseguir ésta; delimita las fracciones de

tiempo para hacer la distribución, entre los partidos políticos, de los espacios en radio y televisión; indica el mecanismo para que el IFE suspenda la difusión de propaganda electoral; añade la regla de que la propaganda en medios gráficos debe respetar la vida privada de candidatos y autoridades, así como a las instituciones y a los valores democráticos; reconoce el derecho de réplica (en materia electoral específicamente; no se debe olvidar que el artículo 6o constitucional también lo garantiza), y prohíbe los informes de labores de los servidores públicos en tiempos de campañas electorales.

Respecto a las leyes referidas a medios de comunicación es fundamental analizar la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que es la norma específica y además es supletoria del COFIPE en los temas que le atañen. Para este trabajo son de especial interés siete artículos acerca de las facultades del IFE, la propaganda electoral y los fines y obligaciones de los medios de comunicación relacionados con el sistema democrático del país.

El artículo 12-A reconoce al IFE como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, el cual es destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, además del ejercicio de de las prerrogativas de los partidos políticos en la materia. El artículo 59 Bis estipula la facultad del IFE de disponer del tiempo que la Constitución menciona en su artículo 41.

El 64 prohíbe la transmisión de cualquier mensaje en contra de lo dispuesto por el COFIFE, es decir, relacionado a la promoción con fines electorales. El 79-A señala las obligaciones de los permisionarios y concesionarios respecto a las obligaciones en materia electoral, destacando la autoridad del IFE en la materia. Estos aspectos buscan reconocer las facultades de la autoridad electoral en este ámbito y evitar posibles violaciones al COFIPE.

Por otra parte, se debe mencionar, respecto al uso de estos medios de comunicación, que el artículo 5 establece que la radio y la televisión procurarán

afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares y fortalecer las *convicciones democráticas*. Lo cual representa la idea que a mediados del siglo XX el gobierno mexicano quería darle a estos medios que comenzaban a popularizarse. Sin embargo, hoy en día, algunos de esos conceptos nos resultan distantes, con excepción del de *convicciones democráticas* que aún persiste como objetivo comúnmente aceptado.

El artículo 10 señala que la Secretaría de Gobernación es la institución encargada de vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de terceros, no provoquen la comisión de algún delito y perturben el orden y la paz pública. Sin embargo, debemos recordar que en materia electoral, el marco jurídico otorga estas facultades al IFE.

Mientras tanto, el artículo 63 prohíbe las transmisiones que causen corrupción del lenguaje, las contrarias a las buenas costumbres, la apología de la violencia y el crimen; además se prohíben aquellas que denigren u ofendan el culto cívico de los héroes y las creencias religiosas, sean discriminatorias de las razas, y aquellas que hagan empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos. Si bien no hay una mención especial referente a las temáticas electorales, cualquier mensaje, incluidos los propagandísticos, debe sujetarse a estas normas; pero a la fecha, desde que el IFE es autónomo no se han presentado casos en los cuales la Secretaría de Gobernación intervenga e incluso es de esperarse que si eso sucediera se consideraría una intromisión del gobierno en las elecciones y una violencia a la libertad de expresión.

En resumen, la Ley Federal y Radio y Televisión reconoce la autoridad máxima del IFE en materia electoral y establece una serie de prohibiciones para las transmisiones, que van de acuerdo con lo establecido en la Constitución y el COFIPE, pero en otros casos son ambiguas y no parecen ajustarse a los tiempos actuales.

3.2 Consecuencias de la normatividad de la propaganda en procesos electorales para los valores de la democracia y la libertad de expresión

A partir de la descripción de la actual normatividad mexicana sobre la propaganda en procesos electorales, podemos hacer un análisis de la relación entre ésta y los valores de la democracia y la libertad de expresión. Buscamos dilucidar de qué manera se concibe la propaganda electoral y cómo se relaciona ésta con la competencia por el poder y los pilares de la convivencia democrática: la pluralidad, la tolerancia, la equidad y la competitividad y el derecho a la libertad de expresión.

En primer lugar es fundamental estudiar qué se entiende por propaganda. Como lo mencionamos anteriormente, dicha definición se encuentra en el artículo 228 del COFIPE. En éste la *propaganda electoral* es tratada como toda producción o manifestación que se haga para dar a conocer las candidaturas registradas. Es de llamar la atención la manera imprecisa y reiterativa de definir el objeto de regulación, ya que se mencionan algunos formatos en los cuales se pueden difundir los mensajes, tales como: *publicaciones, escritos, imágenes, grabaciones y proyecciones*; lo cual es reforzado por la anexión de las *expresiones*, es decir, de una categoría que podría abarcar a aquello que no está mencionado.

Estamos ante una concepción de propaganda que busca ser material y objetiva; que pretende identificar claramente las piezas difundidas para presentar las candidaturas registradas para competir en la elección, pero que al mismo tiempo es abigarrada y repetitiva. Por ejemplo: ¿acaso un *escrito* difundido no es una *publicación*?

De igual forma cobra relevancia que solo durante un periodo se puede considerar a ciertos mensajes como *propaganda electoral: la campaña electoral*. Esto deja fuera a la promoción con fines electorales que se realiza en otras etapas del proceso electoral. En el mismo sentido, sólo identifica como posibles emisores de la *propaganda electoral* a tres actores, dejando fuera a otros: los candidatos registrados, los partidos políticos y sus simpatizantes.

Por otra parte, debe recordarse que el mismo artículo del COFIPE le asigna a la propaganda electoral el deber de propiciar la discusión de los programas y acciones que los partidos políticos plasman en sus documentos, en particular las contenidas en sus plataformas electorales. Sin embargo, dichas menciones son meramente declarativas y no existen mecanismos legales para fomentar dichas acciones.

En cuanto a los medios para su difusión, los partidos políticos gozan de acceso permanente a ellos. Hay un énfasis en la radio y la televisión y se deja de lado la prensa y otras tecnologías, como el internet.

En síntesis, la definición de propaganda resulta reiterativa al hablar de los formatos de los mensajes y carece de precisión al no delimitar claramente el objetivo regulado. No abarca todos los elementos que intervienen en el proceso de promoción y discusión a favor y en contra de las opciones política que compiten por el poder a través de las elecciones.

Pluralidad

La pluralidad, como valor intrínseco de la democracia, se relaciona con la propaganda en procesos electorales a través del reconocimiento, difusión y respeto de las propuestas, argumentos y opiniones de los diferentes actores políticos que compiten por el poder. Supone también tener acceso a los diferentes discursos de los contendientes. De esa forma, cuando hablamos de pluralidad política en la sociedad requerimos de condiciones que permitan su expresión y por ende faciliten el proceso de comunicación de los actores políticos.

En la normatividad electoral, en el artículo 41 de la Constitución, se reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como uno de sus fines integrar la representación nacional, para lo cual se les garantizan recursos para sus actividades. Entre éstos se incluyen los económicos, para las acciones

encaminadas a la obtención del voto. Esto es un incentivo para la formación de partidos políticos y mecanismos para asegurar la difusión de sus ideas.

A través de las prerrogativas de las que gozan los partidos políticos se pretende crear un ambiente propicio para la existencia y difusión de los diferentes intereses políticos. De esa forma, encontramos que garantizar recursos para actividades de promoción, como son el financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión, permiten, aunque sea de manera mínima, la posibilidad de que diferentes corrientes políticas difundan sus mensajes propagandísticos.

No existe una restricción en cuanto a los temas que se pueden tratar, ni la manera de hacerlo, salvo los límites que consideran la constitución y el COFIPE. Actualmente contamos con siete partidos políticos nacionales y no ha habido una restricción por temas para la creación de nuevas instituciones políticas. Los que existen tienen garantizados de manera mínima la emisión de sus propuestas a través de los medios de comunicación.

Por otra parte, también significa reconocer la legitimidad de la existencia de otros actores políticos y sus propuestas. Al respecto cabe mencionar que la pluralidad, en este sentido, también tiene relación con el panorama mediático del país. En concreto, de la televisión y la radio, que actualmente presentan un déficit de pluralidad debido a la concentración de concesiones en pocos grupos empresariales.

Tolerancia

La tolerancia, como lo hemos presentado, es un valor que reconoce la válida existencia del otro; en este caso, de la presencia de diferentes posiciones políticas. En este sentido, se relaciona con la propaganda en procesos electorales dada el alto grado de intercambio discursivo que regularmente se da en la lucha por el voto. En la normatividad electoral tiene un respaldo en el artículo 41 constitucional en el apartado c), el cual prohíbe las expresiones que denigren a las instituciones y los

partidos políticos. Por otra parte el artículo 232 no establece más límite que el respeto a la vida privada, a las instituciones y a los valores de la democracia.

Sin embargo, esos mismos artículos abren una puerta para eliminar expresiones críticas o negativas contra los rivales políticos, lo cual permite que exista la posibilidad de que ciertos argumentos o mensajes sean eliminados.

Equidad

En término de valores que inciden en la disputa por el poder, el aspecto que más atención ha tenido en la normatividad electoral es el de la equidad. Dicho valor está presente en la Constitución y el COFIPE. El 41 constitucional procura la equidad en los recursos para el desarrollo de las actividades de los partidos y la obtención del voto a través de la propaganda en los medios. A su vez, el COFIPE cuida el reparto en recursos monetarios y la distribución de tiempo en radio y televisión.

Los aspectos que se norman son: el financiamiento de los partidos políticos (en el cual se favorece el financiamiento público), la distribución de los recursos públicos que les son asignados, el acceso a la radio y la televisión con fines electorales y el uso de la propaganda gubernamental sin fines electorales. Estas medidas han contribuido a afianzar la competitividad en el sistema electoral. Sin embargo hay un elemento que aún no está regulado: las candidaturas independientes. Este ámbito introduce nuevas problemáticas al respecto.*

Competitividad

A la par que se desarrollan las normas que buscan promover la equidad en la lucha electoral, se incide en la promoción de otro valor: la competitividad. Hemos visto que las elecciones competitivas son un rasgo de las democracias contemporáneas, este

* Al momento de hacer las últimas revisiones de este trabajo este tópico estaba siendo debatido en el IFE para ser reglamentado.

se define como la posibilidad de que al menos dos opciones políticas tengan posibilidades de alcanzar el poder a través de la vía electoral. Por un lado implica limitar que una fuerza política acapare todos los recursos y por otro que se traduzca un sistema representativo.

Libertad de expresión

De los ámbitos que nos proponemos analizar el más complejo es el de la libertad de expresión. Anteriormente explicamos que no es un derecho absoluto, es decir, que acepta restricciones. Sin embargo, ¿cuáles pueden y deben ser esas limitaciones? ¿Cuáles son los valores que se deben priorizar en una sociedad democrática y en razón de qué?

En primer lugar se debe recordar que la libertad de expresión es un derecho consagrado en el artículo 6 de la Constitución. De acuerdo con la reforma del 10 de junio de 2011 pasó de ser una garantía constitucional a un derecho humano reconocido. Esta característica estipula que “la manifestación de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa”. Sin embargo en el mismo párrafo se establecen las primeras limitaciones: estas ideas no deben *atacar a la moral, los derechos de tercero, provocar un delito o perturbar el orden público*. A pesar de la ambigüedad de los términos usados, no son extrañas las razones mencionadas para limitar la expresión, ya que son comunes en otras normatividades con el fin de mantener la paz, la seguridad y los valores sociales generalmente aceptados en una comunidad.

En este tema es necesario hacer una acotación: incluso en México varios de estos términos están definidos en la Ley sobre Delitos de Imprenta publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1917. En ella se define lo que se entiende como *faltas a moral y ataques al orden o a la paz pública* (y hasta el 9 de abril de abril de 2012, también se incluían los *ataques a la vida privada**), se incluyen las sanciones pertinentes y se establece la manera de ejercer el derecho de réplica en

medios impresos; sin embargo es una norma desactualizada respecto al ámbito que regula, que no otorga certezas jurídicas, produce lagunas legales y no se aplica respecto al derecho de réplica.

En principio, es una ley que no sólo regula a los medios impresos, también a otras formas de expresión. Por ejemplo el párrafo II, del artículo 2, respecto a los ataques a la moral dice que:

Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio (...) con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia, o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquéllos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor

En el mismo sentido y por razones obvias (la ley sólo ha tenido dos reformas, ambas en 2012) el panorama tecnológico no se ve mencionada en la ley, las sanciones establecidas son arcaicas (las injurias contra el Procurador General de la República, según el artículo 33, son una año de arresto y multa de cincuenta a quinientos pesos) y las definiciones contenidas son poco claras. Raúl Trejo Delarbre menciona que esto se debe, entre otras cosas, a que la ley surgió de los temores y el contexto que existía después de la Revolución.¹⁸⁷ De igual forma agrega que la ley no se aplica y los mismos profesionales dedicados a la comunicación, no la conocen.

En seguida de este derecho, en el artículo 7, la Constitución protege la libertad de imprenta con lo cual se busca garantizar que no se prohíba, excepto por las mismas razones mencionadas en el artículo 6, el que alguien escriba y publique sobre los temas que desee. En este punto también se debe considerar que se menciona sólo a libertad de imprenta, aunque debería pensarse en otras tecnologías, ya que en esencia es lo que se protege.

* En esa fecha fue publicada la reforma con la cual se derogaron los artículos 1º y 31 de dicha ley, en los cuales se tipificaba ese delito y se establecían las sanciones permanentes. Los motivos del Poder Legislativo para eliminar dicho delito fueron que se consideraban como obstáculos a la libertad de expresión y constituían un mecanismo para el ejercicio del libre periodismo.

¹⁸⁷ Raúl Trejo Delarbre, "Ley de Imprenta".

De esa forma, al no haber ninguna excepción respecto a temáticas relacionadas con lo electoral, se entiende que los mensajes que se difundan en medios de comunicación con este temática también están protegidos por dichas prerrogativas. Sin embargo, encontramos que en la misma constitución se establecen limitaciones a la libertad de expresión en cuestiones electorales.

El artículo 41, en la sección III, apartado A, es el marco de las restricciones. En primer lugar prohíbe que cualquier partido político adquiera tiempo en radio y televisión, además restringe la adquisición, por parte de cualquier persona física o moral, para contratar propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido político o candidato. Además suma como una restricción para la comunicación de esta índole las expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.

Estas disposiciones se refuerzan en el COFIPE, en éste se subraya la prohibición para que cualquier institución o individuo obtenga espacios en radio y televisión que pueden ser usado con fines electorales. Además se refuerza el precepto de no usar expresiones denigrantes o calumnias y suma una restricción más: el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y *valores democráticos*.

De esa forma, las restricciones que se realizan a la libertad de expresión respecto a la propaganda en procesos electorales se pueden dividir en dos tipos de acuerdo con el objetivo de la limitante:

- a) Aquellos para promover condiciones de competencia equitativa.
- b) Aquellos que buscan proteger los derechos de terceros y el orden público.

En el primero nos referimos a las prohibiciones para contratar espacios y tiempos, las cuales pretenden evitar que el dinero sea un factor que directamente intervenga para

la promoción electoral. Las segundas van contra posibles prácticas que atenten contra otras personas físicas y morales y contra el orden social.

De esa forma, mientras las limitaciones para adquirir espacio son medidas positivas debido a que mejoran las condiciones de competencia y reconocen que lo que se restringe no es tanto la expresión y difusión de ideas como la intervención del recursos económicos,¹⁸⁸ Sin embargo, el resto de las prohibiciones son arcaicas, ambiguas y pueden limitar el debate político.

Si bien nunca se habla de censura previa, es decir, de una autorización del contenido, sí es posible iniciar acciones punitivas a partir de los mensajes electorales emitidos. Mensajes que en muchos casos son de difícil definición por la categoría usada en la normatividad electoral y que atentan contra la información que pueden recibir los electores.

Hasta el momento hablamos una concepción clásica de la democracia en la cual el estado se retira a favor de que la sociedad ejerza sus derechos; sin embargo cabe mencionar que el actual sistema de medios de comunicación requiere la intervención estatal que promueva mejores condiciones para la libertad de expresión de la ciudadanía.

Finalmente, debemos mencionar que en esta sección no abordamos las restricciones para la comunicación gubernamental o por parte de servidores públicos porque en sí lo que se regula con esas medidas no es la libertad de expresión, sino el uso de recursos públicos para no favorecer a una fuerza política u otra.

3.3 Comparado de la legislación sobre propaganda en procesos electorales de América Latina y España

* Sobre el tema es importante analizar otros paradigmas jurídicos como el de Estados Unidos de América, que recientemente se inclinó hacia el lado opuesto con la eliminación de las restricciones de dinero para los Comités de Acción Política.

El análisis de las normatividades de diferentes países permite establecer puntos en común, novedades y avances en la regulación de ciertos ámbitos de la realidad política. Confrontar las diferentes soluciones que se han creado para intentar resolver el problema de la falta de equidad y competitividad electoral, en particular en lo referente a la propaganda en medios de comunicación, permite identificar cuáles son los posibles progresos y atrasos en la normatividad nacional respecto a otras naciones.

Con esa intención, para este trabajo se realizó un comparado sobre los siguientes aspectos: a) las definiciones de propaganda o publicidad electoral, b) el acceso a los medios de comunicación para difundir propaganda con fines electorales, c) las obligaciones y prohibiciones para difundir propaganda, y d) la regulación de la propaganda o publicidad gubernamental.

Se seleccionaron 16 países: 15 hispanohablantes de América Latina más España. El motivo de lo anterior es que las naciones de la región han compartido, en las últimas décadas, una corriente de reformas políticas y electorales que hace comparables los distintos sistemas y una tendencia de retroalimentación entre los cuerpos legislativos latinoamericanos, lo cual se ve reflejado en las similitudes de las normas de los países. Por ejemplo, en algunos casos podemos encontrar que la redacción de artículos es prácticamente idéntica. Mientras tanto, España sirve como contrapunto, si bien su forma de gobierno se enmarca en otra tradición, su regulación en materia de propaganda gubernamental es un ejemplo fundamental en el tema.

Con el fin de homologar los criterios para analizar las normas, únicamente se estudiaron los preceptos establecidos en las constituciones políticas de cada nación y en instrumentos jurídicos con nivel de ley sobre aspectos relativos a las elecciones nacionales. No se abordaron reglamentos, ni acuerdos de los órganos electorales ya que por un lado su estudio requeriría por sí mismo un trabajo más amplio y, por otro, esos mecanismos pueden ser modificados más fácilmente y por lo tanto su permanencia puede ser frágil.

Al cubrir estos campos se busca establecer cuáles son las tendencias al crear, como lo llaman Martin Lauga y Juan I. García, *un régimen temporal de libertades y restricciones*.^{*189} Con esa expresión nos referimos a que la normatividad de la propaganda pretende definir un periodo especial en el cual se garantizan y se prohíben de forma extraordinaria ciertas actividades. El fin de ese establecimiento es promover condiciones de equidad y competencia en un marco democrático y que, por ende, no atente contra valores fundamentales como la libertad de expresión.

Como se verá a continuación, dicho régimen es común en la mayoría de las normatividades analizadas. De manera similar, es frecuente hallar proscipciones que están en otras normas, pero que por el carácter intenso de la propaganda con fines electorales se supone necesario repetir y reforzar.

En el primer aspecto, referente a las definiciones de propaganda durante procesos electorales, pensamos que es indispensable incluirlo, ya que en materia legal una clara concepción de esta actividad permite juzgar eficazmente si una acción se puede considerar como propagandística o no. Su conceptualización legal funciona como un marco para sancionar las actuaciones.

De los 16 países estudiados, diez de ellos usan el término propaganda electoral; sin embargo, dos, Guatemala y El Salvador, sólo lo mencionan y no establecen una definición para tal actividad. Por ejemplo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala establece en el artículo 219 que la propaganda es libre y garantiza su ejercicio, pero no describe qué se entiende como tal. Los otros ocho países que sí la presentan son: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay y

* Estos autores publicaron en el 2003, como parte de un estudio más amplio de los sistemas electorales en América Latina, uno de los primeros y únicos trabajos comparados sobre el tema de la regulación de la promoción electoral en América Latina. Su texto fue un punto de partida para este trabajo, ya que es una introducción al tema; sin embargo, se debe mencionar que de ese tiempo a la fecha, no han sido pocas las reformas electorales en los diferentes países estudiados, por ello muchas leyes han sido modificadas y otras, incluso, derogadas.

¹⁸⁹ Martin Lauga y Juan I. García, "La campaña electoral: publicidad, propaganda, periodo, prohibiciones", en Dieter Nohlen *et al*, *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, p. 736.

Venezuela. Las acepciones que se utilizan varían significativamente, van desde considerarla como actividades de difusión para que los partidos expongan sus plataformas políticas y planes de gobierno hasta el enlistado de distintos soportes para difundir mensajes de los partidos políticos. La mayoría de las veces las descripciones son generales y no contemplan detalles exhaustivo de lo que se consideraría como propaganda electoral. De esa forma, la Ley del Régimen Electoral de Bolivia dice que se entiende por propaganda electoral

todo mensaje difundido con el propósito de promover organizaciones políticas y candidaturas, exponer programas de gobierno y/o solicitar el voto. La difusión puede hacerse en actos públicos de campaña o a través de mensajes pagados en medios de comunicación masivos o interactivos.

Mientras tanto, la legislación colombiana define a la propaganda electoral como “la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral.” Una excepción a esta generalidad es Panamá que menciona distintos soportes para los mensajes electorales. Dicha redacción es ampliamente parecida a la definición mexicana.

El rasgo que más se repite es un reconocimiento como actividad prácticamente exclusiva de los partidos políticos, los movimientos políticos y los candidatos. De igual forma, se presenta como rasgo común de la propaganda que debe contener una mención explícita de solicitud del voto para apoyar a uno de los contendientes. Con excepción de Argentina (que sólo usa el término *campaña*), en las definiciones no se consideran los mensajes en contra de algún competidor como promoción electoral.

Sobre este tema, uno de los puntos a destacar es que pese a lo difundido de expresiones como *publicidad política* o *publicidad electoral* para sustituir al concepto de *propaganda*, en las legislaciones estudiadas casi nunca se usa. Se menciona en algunos casos (por ejemplo: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y

Perú) pero no se conceptualiza de forma precisa ni sustituye al término propaganda, ya que en la mayoría de los casos tiene la connotación de *tiempo o espacio en medios de comunicación para difundir propaganda*. Por ejemplo, el artículo 115 del Código de la Democracia de Ecuador dice: “Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias”. Se puede entender que se refiere a espacios y tiempos para colocar y difundir mensajes.

En lo que respecta a las obligaciones y prohibiciones para hacer propaganda, las similitudes en las legislaciones son muchas. En primer lugar, es común el conjunto de regulaciones que pretenden promover un marco ético de respeto entre rivales electorales. Por ejemplo, las siguientes prohibiciones son frecuentes: sólo puede haber difusión de propaganda durante un periodo especial, no se permiten expresiones discriminatorias, intolerantes, calumniosas, injuriosas, difamatorias o que atenten contra la dignidad de las personas (en el caso del artículo 81 de la Constitución Política de la República de El Salvador incluso se prohíbe hablar de la vida privada de los líderes vivos o muertos).

A pesar de lo ambiguo de algunos términos, de las legislaciones analizadas, en nueve aparece al menos uno de los criterios mencionados (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela). En algunos casos las normas están presentes a nivel constitucional y en más de una ley, por lo cual se presentan las mismas restricciones en dos instrumentos jurídicos distintos. En estos casos, por lo regular se identifica como responsables a las organizaciones políticas o candidatos, por lo cual, las sanciones, si hay, recaen sobre ellos; sin embargo, dichas medidas punitivas no siempre son claras, por el contrario tiende a haber un vacío en ese sentido.

El siguiente tipo de restricciones que podemos identificar son las que atentan contra la participación ciudadana en el proceso electoral y la no identificación de emisores de mensajes electorales. Por ejemplo, en las normas de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela, no se permite la propaganda anónima o

sin una clara identificación del emisor. De esa manera, la Ley del Régimen Electoral de Bolivia en el artículo 115 dice que: “En procesos electorales, únicamente están autorizadas para realizar propaganda electoral, por cualquier medio, las organizaciones políticas o alianzas que presenten candidaturas.”

En un sentido parecido, algunas leyes prohíben que a través de la propaganda se promueva el abstencionismo en las elecciones, en esa situación están: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela. La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras, en el artículo 147, señala que: “Se prohíbe la propaganda anónima y la que promueva el abstencionismo electoral, el incumplimiento de la ley o el irrespeto a las instituciones políticas y la dignidad de las personas.” En estos casos, ya no únicamente las organizaciones políticas y candidatos son responsables, sino también las empresas de comunicación que permiten que ese tipo de mensajes se difundan.

Un tercer y último tipo de restricciones están dirigidas a la protección de la sociedad, tanto en términos físicos como morales. Al igual que la protección de las personas, es común encontrar restricciones ambiguas y que como se ha señalado son muy criticables. Respecto a la protección de los valores de la sociedad, las normas prohíben generalmente que la propaganda atente contra la sensibilidad pública (Bolivia), la moral y las buenas costumbres (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay) o se incluyan expresiones obscenas o denigrantes (Venezuela).

En términos de la seguridad física y la paz, las normas prohíben cualquier mensaje que promueva la violencia, la guerra o la desobediencia de las leyes, tales son los casos de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Así el artículo 63, numeral 3, de la Ley de Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela estipula que no se permitirá la propaganda electoral que: “Promueva la guerra, discriminación o intolerancia.”

Las excepciones sobre este tipo de regulaciones son Chile, Colombia, Perú, Argentina y Uruguay. Tradicionalmente éstos dos últimos tienen una mínima normatividad en lo electoral, por ello no sorprende las nulas reglas a nivel legislación en esa área, lo cual no excluye que se presenten en reglamentos temporales o específicos para cada elección. En el caso de Argentina, sólo en tiempos recientes ha comenzado a regularse la competencia, sobre todo, como a continuación se menciona, en lo referente a la contratación de tiempos en los medios de comunicación para la difusión de propaganda.

Precisamente, el ámbito más conflictivo y que más combinaciones presenta es el del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y los candidatos. Debido a la conflictividad del tema, ya que su regulación llega a chocar con los intereses de las empresas de comunicación y la importancia que los medios tienen en las actuales campañas electorales, se han creado diversos mecanismos para promover condiciones de equidad entre los participantes, los cuales son difíciles de clasificar.

En términos generales podemos definir los sistemas en tres formas simples de acceso a los medios de comunicación: a) Acceso gratuito a través de los tiempos o los medios del Estado, b) acceso pagado y c) acceso mixto, en el cual se combinan los dos anteriores. El problema se vuelve más complejo cuando se toman en cuenta las particularidades de cada nación respecto a la legislación de los medios de comunicación, su tamaño, alcance e injerencia del estado en ellos. Por ello podemos encontrar que hay distintas formas de aplicar las tres categorías mencionadas arriba.

Una tendencia general en las últimas reformas es limitar o prohibir de forma total la compra de tiempo o espacios en los medios de comunicación, principalmente en la radio y la televisión. La razón de ello es que son los medios con mayor audiencia y que hacen uso del espacio electromagnético, que se considera un recurso nacional (de hecho, la mayoría de las veces se prohíbe contratar tiempo en la televisión privada para la difusión de propaganda). En algunos países los medios impresos

también tienen límites, pero la propaganda en internet sigue sin estar normada de forma especial.

Los únicos países que prohíben la contratación total de tiempo y espacios para hacer propaganda en radio y televisión son Argentina y Ecuador. En el resto se permite la contratación, ya sea con ciertas reglas o de forma ilimitada, en la mayoría de esos países las principales reglas establecen explícitamente que no puede haber discriminación de las empresas para vender espacios a los contendientes electorales, las tarifas tienen que ser iguales para todos y no pueden ser superiores a las que regularmente se cobran. De esa forma, en Chile, el artículo 31 de la Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios dice que:

Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras podrán publicar o emitir la propaganda electoral que libremente contraten, pero no podrán discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos.

Por otra parte, el acceso gratuito es una práctica común en casi todos los países, en la mayoría prevalece sobre el acceso pagado. Con excepción de Honduras, Costa Rica y Uruguay, todos los países garantizan en la ley una cantidad mínima de tiempo de dichos medios de comunicación; sin embargo, Uruguay es un asunto distinto porque aunque dicha medida no está en la ley, a través de otro tipo de normas se promueve que los contendientes tengan ese acceso.

En el caso del acceso gratuito, uno de los aspectos más importantes es el relativo al criterio de distribución, el cual en la mayoría de los países es de forma igualitaria, con excepción de algunos lugares en los cuales se hace con criterios combinados de igualdad y representación electoral. En éstos, dependiendo de cada sistema, es fundamental establecer quiénes tienen ese derecho, ya que en algunas naciones se requiere cumplir con ciertos criterios. Por ejemplo, la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos de Argentina pone como requisito la oficialización de las candidaturas. En

Respecto a la prensa escrita, el tema no ha sido tan conflictivo, la escasa regulación en la materia parece ser prueba de ello. Sólo Guatemala, Paraguay y Nicaragua ponen un tope a la compra de despacio en esos medios. Mientras tanto, como se ha mencionado aún no hay un ley en la región que regule la adquisición de espacios de promoción en internet.

El último aspecto tiene que ver con el uso de los recursos públicos para incidir en los resultados del proceso electoral. Se ha avanzado ampliamente en establecer una regulación de la propaganda gubernamental en tiempos electorales o en relación con ellos. En todos los países estudiados, con excepción de Chile, hay disposiciones respecto a la prohibición de que los gobiernos emitan propaganda gubernamental durante el tiempo de campañas, de que el gobierno aumente el gasto en medios de comunicación durante el mismo lapso o de que se difundan expresiones que apoyen explícitamente a un candidato.

Esas normas reconocen la necesidad de regular la actuación del gobierno para promover condiciones de equidad. No significa que el gobierno no se comunique a través de los medios de comunicación con la población, sino de permitir sólo aquellos mensajes necesarios, ya que de alguna otra forma esta podría considerarse como promoción con recursos públicos a favor de un candidato y por ello una forma de iniquidad en la contienda.

La prohibición para difundir cualquier tipo de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas se establece en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Perú. En el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua lo que se prohíbe explícitamente es el uso de recursos públicos para hacer propaganda electoral. Otro conjunto de países que emplean una redacción muy general para establecer la restricción de la intervención del poder público a favor de un candidato es en el que están Argentina, Panamá y Uruguay. Este último solo dice en el artículo 77 de su Constitución Política que: “El Presidente de la República y los miembros de la Corte

Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral”. A su vez, la ley venezolana únicamente restringe el uso de los medios de comunicación estatales para la realización de propaganda electoral.

Por otro lado, como mencionamos, la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de España es un caso aparte, cuyos lineamientos y motivos es necesario rescatar. Sus objetivos principales son garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional, con ello también se pretende erradicar la promoción positiva del gobierno. Se busca que la comunicación sirva para cumplir con los objetivos de los ciudadanos y no de las personas que están operando las instituciones.

En primer lugar, la ley dicta los lineamientos que las campañas de comunicación y publicidad institucional deben seguir, entre ellos nos interesa destacar los siguientes: *lealtad institucional* (que se refiere a no denostar a otras administraciones públicas), veracidad y austeridad. En seguida las prohibiciones para la comunicación de gubernamental son: destacar los logros o los objetivos alcanzados por el gobierno, tampoco se permite la confusión con expresiones, símbolos, ideas, diseños o imágenes de cualquier formación políticas u organización social; es decir, no puede relacionarse con un partido político u organización que compita por el poder.

Una de las maneras para hacer exigible lo que dicta la ley es el derecho, de cualquier ciudadano que se sienta agravado, de interponer un recurso para evitar que se difunda la campaña institucional. Para ello hay un mecanismo que incluye acciones cautelares, como las suspensión de la actividad. De igual forma, siguiendo la tendencia de América Latina, se prohíbe la difusión de esas campañas durante periodos electorales, salvo las estrictamente necesarias como pueden ser de protección civil y salud.

Otro de los elementos relevantes es la obligación de planificar las campañas, incluyendo tiempos, presupuesto y duración, con lo cual se evita un incremento de los recursos para fines diferentes a los que estipula la ley, con el añadido de evitar dispendios con fines electorales. En ese sentido, la norma reconoce que las actividades de comunicación de gobierno deben realizarse con base en una planificación porque si son de carácter discrecional pueden servir para fines distintos a los del bien general.

De esa manera, podemos concluir que en el caso de los países de América Latina, la normatividad mexicana en materia propaganda en procesos electorales presenta varias similitudes. Incluso ha sido un referente para otros países, como se puede apreciar en el caso de Panamá. En la comparación de España, el principal atraso para evitar el uso electoral de recursos públicos se encuentra en la carencia de una normatividad más elaborada sobre comunicación de gobierno.

En cuanto a la definición del concepto *propaganda electoral*, el comparado nos permite identificar una mayor elaboración en el caso mexicano respecto a los otros países, ya que no sólo se le asigna a actividades para obtener el voto, sino que se especifican los medios en los cuales se puede realizar. La situación del acceso a los medios de comunicación es similar.

Junto con Argentina y Ecuador, México es el único país de la región que tiene una restricción total para contratar o adquirir espacios en radio y televisión. En el resto de las naciones se da un sistema mixto que resulta más flexible, en ellas se combina un sistema acceso gratuito, en muchos casos a través de medios estatales, con normas que buscan crear condiciones de equidad para los competidores, Aunque eso es difícil, debido a que dicho aspecto está en función de los recursos económicos de cada partido.

Finalmente, las prohibiciones para la propaganda electoral en México son parecidas a las de los otros países, sobre todo las referidas al respeto de los derechos de

terceros, al uso de símbolos religiosos y a los ataques a la moral. De esa manera, el comparado nos permite establecer cuáles son los caminos a seguir y cuales a evitar en nuestra propuesta de normatividad.

La síntesis presentada en esta sección nos permite identificar las partes de la normatividad vigente que son susceptibles de ser modificadas en favor del apego a los valores democráticos y la libertad de expresión. La propuesta de normatividad que en este sentido hemos elaborado se presenta en el siguiente apartado.

**PROPUESTA DE NORMATIVIDAD DE LA PROPAGANDA EN
PROCESOS ELECTORALES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Pero falta mucho para que el mundo inteligente se halle tan bien gobernado como el mundo físico.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*

El recorrido planteado en esta tesis llega a su destino en el presente apartado. Recordemos que el punto de partida fue el interés por analizar un fenómeno de la comunicación política en México: la regulación de la propaganda en los procesos electorales, usando como categoría de estudio los valores democráticos y la libertad de expresión. El resultado final que proyectamos fue la presentación de una propuesta de modificación de las normas jurídicas, la cual esclareciera la relación entre algunos conceptos fundamentales de la teoría democrática con el proceso de difusión e intercambio de mensajes para presentar y debatir las candidaturas y propuestas políticas en la competencia electoral.

A través del análisis de los conceptos de valores de la democracia y del significado, aristas y límites de la libertad de expresión, así como del recuento histórico de cómo ha evolucionado la normatividad electoral y el diagnóstico sobre la regulación vigente, podemos esbozar cuáles son los principales puntos que deben modificarse para que el marco jurídico propicie un ejercicio de promoción electoral basado en los fundamentos democráticos. Como lo expondremos, es claro que no se puede imponer a través de las leyes una cultura democrática entre los competidores y la ciudadanía, pero sí es posible construir un terreno legal que la promueva.

En seguida presentamos las propuestas resultantes de nuestro estudio, las cuales consideramos pertinentes para mejorar la disputa electoral por el poder. Agrupamos los lineamientos de acuerdo con cada uno de los principales rubros que analizamos y, a partir de ello, definimos y explicamos la recomendación, su justificación y las partes de los instrumentos jurídicos que se deberían modificar. Queremos subrayar que esta proposición tiene como eje de diseño el apego a la teoría democrática en un sentido ideal, ya que en ella reside el fundamento de este régimen y frecuentemente se le menciona, pero no se le define o explica. Por esa razón, nuestra principal preocupación no reside en los problemas técnicos o administrativos que tienen que

ver con la legislación y su aplicación, si bien los consideramos y tratamos correlativamente.

Conceptos: propaganda y propaganda electoral

En la normatividad vigente, el concepto *propaganda* se relaciona con tres actividades: 1) las ordinarias de los partidos políticos, las encaminadas explícitamente a la obtención del voto y 3) las de comunicación gubernamental. En materia específicamente de procesos electorales, es necesario redefinir las dos primeras vertientes. Actualmente no hay una diferenciación clara entre éstas debido al uso repetido en las distintas partes de la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Además de que no se describen de manera adecuada las actividades y objetos que deberían regular, así como los actores involucrados en este proceso de comunicación política. Estos aspectos son los primeros que deben adecuarse para garantizar certeza jurídica y simplificar la regulación de este tema.

Dividimos en dos categorías principales el concepto de *propaganda: política y electoral*. El motivo es definir la materia de regulación y hacer una especificación respecto al contenido y al marco temporal del proceso comicial. Si bien podríamos considerar a la propaganda electoral como una subcategoría de la política (lo cual ya hemos hecho en el capítulo uno)¹⁹⁰, aquí no tendría sentido aclararlo, porque lo que nos interesa es establecer dos clases que regulen un ámbito concreto de las prácticas sociales.

La definición que consideramos más acertada y adecuada para *propaganda política* es la de *toda pieza de comunicación y conjunto de ellas que puede consistir en texto, imágenes fijas o en movimiento publicada a través de cualquier medio de comunicación y cuyo contenido se refiere a las propuestas políticas, programas o plataforma política de los partidos políticos*. Esta definición únicamente se referiría

¹⁹⁰ Vid. *Supra* capítulo uno.

los partidos políticos que son las organizaciones políticas reconocidas y que cuentan con los recursos para sus actividades ordinarias de manera permanente. Uno de los ejes generales es no hacer distinciones que aún existen entre la propaganda en medios impresos o la escrita a diferencia de la gráfica o incluso la audiovisual difundida en radio y televisión.

La intención de presentar una definición de este tipo es dar mayor certeza sobre el tipo de actividades que incluyen a la propaganda, sin omitir los posibles cambios tecnológicos que puedan darse, y evitar una descripción excesiva y tan específica de cada formato y soporte en el que puede darse mensaje propagandístico y además incluir la perspectiva de la participación ciudadana, la cual abona a la libertad de expresión, el respaldo del derecho a la información, y cómo veremos más, adelante, la pluralidad.

Por otra parte, la propaganda electoral podría ser definida *como toda mensaje promocional o el conjunto de ellos emitida en los periodos de precampañas y campañas electorales que tengan una mención explícita por la obtención del voto o se refiere a las candidaturas o propuestas políticas presentadas y que sea difundido a través de cualquier medio de comunicación*. Sería importante explicitar que los emisores no son únicamente los candidatos, partidos políticos y sus equipos de campañas, sino que también es un proceso en el que interviene la ciudadanía en general, de manera individual u organizada.

Es necesario precisar que uno de los límites que debe considerar la definición es la diferencia con el ejercicio periodístico, labor comunicacional que tiene un fin primordial para la sociedad y que si bien puede tener tendencias y líneas editoriales en un sentido político u otro e influir en las preferencias electorales, su práctica no puede ser considerado como propaganda, siempre que se puedan observar e

identificar los ámbitos mínimos del quehacer periodístico y no espacios comprados o adquiridos con esa intención.¹⁹¹

Por otra parte es indispensable hacer una diferenciación respecto a la propaganda gubernamental, la cual puede ser definida desde una perspectiva normativa a partir de sus propósitos, contenidos, fronteras y sanciones. En ese sentido, la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de España es un ejemplo (tema que abordaremos más adelante). No olvidemos que la comunicación de gobierno puede ser usada con fines político-electorales, por lo cual debe definirse y restringirse de esa manera.

De esa forma, es preciso que estos lineamientos sean definidos en el COFIPE, debido a que es la ley secundaria que especifica las medidas pertinentes al tópico electoral. Si bien es cierto que la Constitución menciona el término, éste debe ser precisado en el COFIPE. En particular, en el artículo 38, inciso p), al hablar de las obligaciones de los partidos debe ser precisado el concepto de propaganda política.

Por otra parte en el “Libro quinto”, sobre el proceso electoral, “Título segundo”, acerca de los actos preparatorios de la jornada electoral, “Capítulo tercero”, respecto a las campañas electorales, se localiza el artículo 228 que define lo que es la campaña electoral y la propaganda electoral. Debido a que el numeral 3 abordar el concepto, podría ser modificado siguiendo los principios que mencionamos: delimitación de la propaganda como los mensajes promocionales y su conjunto y la mención a las candidaturas.

A continuación, el numeral 4, estipula las características de los contenidos de la propaganda, en este rubro se debe agregar su relación y sus fines específicos en concordancia con los valores de la democracia; es decir, que la propaganda tiene por objetivo informar a la ciudadanía sobre las propuestas y opiniones de los candidatos,

¹⁹¹ Cfr. Instituto Federal Electoral, “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del 12 de mayo de 2010.

los partidos políticos y las coaliciones, siempre con el afán de contribuir a la consolidación de un proceso electoral con condiciones de equidad y competitivo y a al fortalecimiento de un régimen político plural.

El numeral 5 hace actualmente una acotación para estipular que los informes de labores no serán considerados como propaganda electoral, siempre y cuando se hagan siete días antes y cinco después de la fecha del informe de labores y la cobertura geográfica que representa el servidor público. Lo cual está claramente diferenciado, porque a menos que sea en periodo de campañas, podría considerarse propaganda electoral. A pesar de esto, en este numeral sería conveniente también hacer la diferencia respecto al concepto de propaganda política y propaganda gubernamental.

Finalmente debería ser considerada la pertinencia de eliminar el artículo 232 debería, ya que las diferencias que hace respecto a las prohibiciones y características de la propaganda impresa y la propaganda gráfica no aportan a esclarecer el objeto normado. Por el contrario, añaden complejidad al sistema sin tener una verdadera aplicación para definir los distintos tipos de medios.

Definición de valores de la democracia

Este trabajo se centra en la propaganda en los medios de comunicación durante los procesos electorales y por ello las propuestas vertidas se dirigen a su regulación; sin embargo, al analizar la teoría de la democracia y los valores que la sustentan, categorías aplicadas en nuestro estudio, encontramos que éstos son constantemente mencionados en el marco jurídico pero nunca definidos Incluso son una razón para limitar la libertad de expresión, aunque no tengan una descripción jurídica.

Una muestra de esto es que la Constitución define a la forma de gobierno como democrática y de hecho al hablar del derecho a la educación, en el artículo 3º, se menciona que la democracia es un sistema más allá de una forma de gobierno, pero

no hay ningún lineamiento de esto. De igual forma el COFIPE y la Ley Federal de Radio y televisión mencionan a los valores de la democracia como aspectos que deben respetarse en la emisión de propaganda y campañas electorales y en contenidos difundidos, respectivamente, sin ahondar en ellos. Provocando una laguna en la materia.

Por esa razón, debido a que el COFIPE es la norma específica sobre procesos electorales y que debe velar por el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, se debería definir cuáles son los valores de la democracia que comprender nuestra concepción de gobierno, en especial aquellos relacionados en la competencia electoral. La propuesta en este sentido es que deben ser considerados los siguientes: pluralidad, tolerancia, equidad y competitividad.

El lugar propicio en el marco jurídico es el artículo 209 del COFIPE, referente al proceso electoral, en el cual se integran las disposiciones complementarias que rigen cada paso de dicho conjunto de actividades; y además el artículo 1º de dicha ley, en la cual establece su ámbito de regulación que incluye la organización de las elecciones y la protección de los derechos-políticos electorales, ambos son esencia actividades que constituyen el gobierno democrático y por ende sus valores.

Pluralidad

En el análisis que hicimos acerca del marco jurídico, identificamos la existencia de reglas que propician la creación de organizaciones políticas, si bien acotadas y restrictivas para garantizar la representatividad. Por ese motivo lo que nos interesa aquí es proponer de qué manera mejorar las condiciones normativas para la propagación de las ideas y propuestas de los candidatos y las opciones a través de los medios de comunicación durante los procesos electorales.

En ese sentido, consideramos que es indispensable crear un ambiente para que no sólo los partidos políticos puedan difundir mensajes de manera amplia, sino también

otras organizaciones y ciudadanos. Agregando también que se debe tomar en cuenta la inclusión de las candidaturas independientes¹⁹² que requerirán sus propias condiciones para la emisión y difusión de propaganda.

De esa forma, se proponer incluir en el COFIPE, en el Título Tercero, sobre el acceso a radio y televisión, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos, disposiciones en ese sentido, en concreto en los artículos 49, 50, 55, 55, 56 y 58. Deben incluirse también medidas que garanticen la diversidad que las candidaturas independientes aportarán a la competencia.*

Por otra parte, como una disposición complementaria sería importante que hubiera una mayor pluralidad en el ámbito mediático. Este aspecto los mencionaremos más adelante, al hacer un breve recuento de otras disposiciones complementarias.

Tolerancia

La principal dificultad para establecer un mecanismo que asegure la tolerancia en el proceso electoral es que la distancia entre la consecución de este deseo y las restricciones al válido derecho de la libertad de expresión es mínima. En ese sentido, coincidimos con las palabras de Raúl Trejo Delarbre cuando habla de las campañas electorales en el 2006:

(...) era evidente que las campañas estaban orientándose hacia una confrontación nada edificante para la cultura cívica y muy lejana del cotejo de ideas y proyectos que sería conveniente pertinente en una competencia civilizada. Pero también podía sostenerse que los partidos tenían derecho a definir con toda libertad la índole de sus campañas aunque estuvieran plagadas de imputaciones mutuas. Dicho de otra manera, la civilidad en la contienda política no podía imponerse por decreto. Vetar algunos anuncios de los partidos podía llegar a constituir una forma de censura política.¹⁹³

¹⁹² *Vid. Supra.* Capitulo tres.

¹⁹³ Raúl Trejo Delarbre, *Simpatía por el rating*, p. 98.

De esa manera, consideramos que la tolerancia debe estar implícita en las normas que regulan la libertad de expresión; es decir, como en las normas de otros países en las cuales los discursos de odio o que fomenten éstos, sí pueden ser restringidos. Lo cual se puede establecer en el artículo 232 del COFIPE. En ese sentido, se debe considerar como causal para su retiro y sanción para quien emita este tipo de propaganda, que en la tónica que hemos establecido no serían únicamente los partidos políticos y sus candidatos, sino también aquellos emisores identificados.

De igual manera, mencionamos que el artículo 232 del COFIPE establece el respeto a los valores democráticos, por lo cual se hace indispensable definirlos, como ya mencionamos, en el propio Código o en la Constitución.

Equidad

El desarrollo de un marco de competencia electoral basado en la equidad, implica que los competidores, los partidos políticos y sus candidatos, así como los candidatos independientes, cuenten con los recursos financieros, monetarios y en especie, de acuerdo con un criterio de representación, es decir, en la cual se respete su fuerza electoral; recordar: no hablamos de igualdad, sino de equidad. Debemos mencionar de nuevo que este aspecto es uno de los ámbitos que en los noventa adquirió mayor preponderancia en las reformas electorales, particularmente en la de 1996; por lo cual es posible reconocer un elaborado sistema al respecto.

Actualmente existen criterios, descritos en el COFIPE ampliamente y paso a paso, para que la mayor parte de los recursos sean de origen público y así garantizar prerrogativas a todos los partidos. Las cuales, por supuesto, impactan en los recursos con los que cuentan las opciones para sus actividades propagandísticas. De igual forma, hay cantidades establecidas para ese aspecto y porcentajes de distribución para que la equidad no esté sujeta a decisiones discrecionales.

En ese sentido, encontramos que la normatividad actual considera, además del financiamiento mencionado, el acceso a la radio y la televisión, los medios que durante largo tiempo han tenido mayor penetración en la población. El total de tiempo repartido obedece al mismo criterio que el financiamiento monetario. El cual actualmente divide en dos rubros: un 30% que se reparte de forma igualitaria entre todos los partidos y un 70% que únicamente se distribuye entre quienes tienen al menos una elección federal y se hace de manera equitativa. Este aspecto, contenido en la Constitución, debería ser reconsiderado ya que hay una enorme disparidad entre los nuevos partidos y los ya establecido, con lo cual poniendo en desventaja a las nuevas opciones. Si bien no sería deseable un criterio igualitario, sí uno que reduzca dichas disparidades. La propuesta es reasignar dichas cantidades a un 50% de distribución igualitaria y un 50% por representación electoral. Al respecto se puede argumentar que la actual escena de partidos políticos no ofrece motivos para su cambio, pero de igual forma, la actual normatividad no ofrece mayores posibilidades de promoción a un nuevo partido.

Estas medidas deben ser modificadas en el artículo 41 de la Constitución y en el COFIPE en las secciones sobre prerrogativas de los partidos políticos, en concreto en el artículo 56.

Por otra parte, el aspecto que aún hoy permanece como el de principal atención que debe ser cuidado es el uso de recursos públicos con fines de promoción partidista o personalizada. Por lo cual, es necesario que no haya una sobredimensión de los partidos o políticos en el gobierno. En este aspecto debe pensarse en una ley de propaganda gubernamental que limite el uso de recursos, establece límites al presupuesto, normas para la asignación de contratos a medios y gastos en tiempos electorales.

De igual forma, se debe emitir una ley que regula la propaganda gubernamental; considerando criterios como la distribución de ejemplares y no dejar a la

discrecionalidad, y que ello constituye un problema para la libertad de expresión, en la cual se pueden documentar casos de acoso frente a esos medios.

En el mismo sentido, si bien fue un avance la reforma del artículo 134 constitucional es necesario emitir su ley reglamentaria. Debe buscarse una forma en que ésta no se convierta en factor de iniquidad al favorecer a un candidato, sino promover una información y exigibilidad de derechos por parte de los ciudadanos.

Competitividad

De la mano del establecimiento de condiciones de equidad en la contienda electoral se espera que haya una mayor competitividad, es decir, que al menos dos opciones políticas luchen por el poder y tengan la posibilidad real de alcanzarlo. En ese sentido, si bien en un ámbito general se podría pensar establecer una segunda vuelta en la elección presidencial u otros mecanismos, en el ámbito de la propaganda en el proceso electoral, consideramos que garantizar esas condiciones contribuye en ese sentido. Es más, es un factor indispensable para que eso suceda por lo cual van de la mano con las propuestas que hemos hecho.

Límites y mecanismos para ejercer la libertad de expresión

Como le mencionamos a lo largo de este trabajo, la libertad de expresión relacionada con el proceso electoral es el punto de mayor tensión respecto a la propaganda. Por un lado debe propiciar su máxima ampliación y por otro, también debe clarificar sus límites de éste ya que en algunos casos podría entrar en conflicto con los valores democráticos y con los derechos de terceros.

Respecto al primer ámbito, de cómo maximizar este derecho, consideramos que es fundamental adecuar lo que señala el COFIPE y la Ley sobre Delitos de Imprenta y la Ley Federal de Radio y Televisión. En un primer aspecto deben eliminarse limitantes a la libertad de expresión como los ataques a la moral y los ataques a la vida privada,

en especial éste último debido a que incluso fue derogado de la Ley sobre Delitos de Imprenta en el 2012. En ese mismo rubro, es necesario tener claro que deben haber excepciones al regular ámbitos relacionados con la vida privada e imagen de los candidatos a puestos de elección popular o integrantes de organizaciones políticas en pugna por el poder, debido a que debe privilegiarse el fin social de la información y que las personas que participan en la vida pública deben estar sujetas al escrutinio, siempre que los temas tratados puedan incidir en sus acción política. De esa manera, es un tema que no debe estar considerado en el COFIPE sino en instrumentos jurídicos de derecho civil.

En esa misma línea, en las sanciones y motivos para iniciar procedimientos expeditos, (como están establecidos en el COFIPE), es necesario establecer un criterio que permita dividir la propaganda que contiene opiniones y que se salvaguarda como parte del derecho a la expresión y aquellos que se hagan considerar como expositores de información fiel, en los cuales se debe privilegiar el criterio de veracidad y que si se descubre una tergiversación intencionada pueda ser sancionada.

Por otra parte, debe reglamentarse de manera adecuada el derecho de réplica, ya que actualmente la Ley sobre Delitos de Imprenta lo menciona, pero únicamente para medios impresos y no lo hay para otros medios de comunicación los cuales hacen uso de tecnologías que la redacción de dicha norma no considera. Con el agregado de que esta ley es letra muerta, su aplicación no se lleva cabo y no hay otros mecanismos para hacerlo.

Disposiciones relacionadas con la propaganda en procesos electorales

Debido a que los temas tratados en esta propuesta claramente se relacionan con otras normas y exceden el ámbito electoral, pensamos que era necesario hacer un agregado en las cuales reconociéramos esta limitante y contribuyéramos a identificar esa problemática.

En primer lugar de importancia, es necesaria una nueva ley federal sobre la radio y la televisión y que abarque no sólo a estos medios, sino también a los nuevos soportes que ofrece la tecnología. En lo que concierne a esta tesis, debe considerarse su papel de promoción de los valores democráticos y apego a ellos, como los hemos definido. En el mismo sentido, debe armonizarse con el COFIPE y las normas electorales; en especial en aquellos ámbitos que restringen la libertad de expresión debido a su contenido y que ya hemos mencionado.

De igual forma, si bien no es de carácter meramente electoral, es necesario que se abra a una mayor competencia el espectro de los medios de comunicación, en especial, de la televisión y la radio, ya que este ámbito fomenta la pluralidad y promueve una mayor diversidad de opciones políticas.

En cuanto al derecho de réplica es necesario hacer una ley reglamentaria sobre él, en el cual se contemplen no sólo a los medios impresos, sino también a la radio, la televisión e internet. Este ámbito también puede incluirse en una nueva ley que no sólo considere los delitos de imprenta, sino que se ajuste a los preceptos y realidad tecnológica contemporánea y regule los derechos y obligaciones de los medios de comunicación.

En cuanto a al gasto de la administración pública en publicidad, es indispensable una la ley de publicidad y comunicación gubernamental que coadyuve a limitar el gasto con fines electorales en concordancia con el artículo 134 constitucional y que también colabore en la maximización del derecho a la libertad de expresión, debido que el uso de los altos presupuestos en esta materia contribuyen a incidir en la línea editorial y supervivencia de diversas empresas de comunicación.

APÉNDICE

**CUADRO DEL MARCO JURÍDICO REVISADO PARA EL ESTUDIO COMPARADO
DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA**

No.	País	Normas
1	Argentina	Constitución Nacional, Código Electoral Nacional (Ley 19.945 y modificatorias), Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23. 298), Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 25600) y Ley de democratización de la representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (2. 6571).
2	Bolivia	Constitución Política del Estado (2009) y Ley del Régimen Electoral.
3	Chile	Constitución Política de la República de Chile, Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios y Ley 19.19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.
4	Colombia	Constitución Política de Colombia, Ley 130 de 1994 (Estatuto básico de partidos y movimientos políticos), Ley 996 de 2005 y Decreto 1800 de 2010.
5	Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Electoral. Ley No. 8765.
6	Ecuador	Constitución del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador y Código de la Democracia.
7	El Salvador	Constitución de la República de El Salvador y Código Electoral.
8	Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Electoral y de Partidos Políticos.
9	Honduras	Constitución de la República de Honduras y Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.
10	Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua y Ley Electoral (Ley No. 331).
11	Panamá	Constitución Política de la República de Panamá y Código Electoral.
12	Paraguay	Constitución Nacional de la República de Paraguay y Código Electoral Paraguayo.
13	Perú	Constitución Política del Perú, Ley Orgánica de Elecciones (Ley No. 26859) y Ley de Partidos Políticos.
14	Uruguay	Constitución Política de la República Oriental del Uruguay y Ley, 16.019.
15	Venezuela	Constitución de la República Bolivariana, Ley orgánica de Procesos Electorales y Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.
16	España	Constitución Española, Ley Orgánica 5/1985 y Ley 29/2005

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

Alcocer, J. y Morales, R. (Coord.) (1994). *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*. CIIH-UNAM- Miguel Ángel Porrúa.

Almond, G. y Sydney V. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.

Aristóteles (2007). *Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Arredondo, P., Fregoso, G. y Trejo, R. (1991). *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*. México: Universidad de Guadalajara.

Aron, R. (1984). *Ensayo sobre las libertades* (4° ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Aziz, A. y Peschard, J. (Coord.) (1992). *Las elecciones federales de 1991*. México: CIIH-UNAM- Miguel Ángel Porrúa.

Bartlett, F.C. (coord.) (1954). *Public opinion and propaganda. A book of readings*. New York: The Dryden Press-Publishers.

Bauman, Z. (1991). *Libertad*. México: Nueva Imagen.

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas* (3ra ed.). México: Editorial Cal y Arena.

Bernecker, W.L. (Cooomp.) (2004). *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: El Colegio de México.

Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2006). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2006). *Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2008). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2008). *Estado, poder y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bohmann, K. (1989). *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial Mexicana.

Carbonell, M. (2004). *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Carbonell, M. (2004). *Los derechos fundamentales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Carbonell, M. (2008). *La libertad de expresión en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carillo, M., Lujambio, A., Navarro, C. y Zovatto, D. (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Castellanos, E. (1999). *Derecho electoral en México: introducción general*. México: Trillas.

Capaldi, N. (comp.) (1975). *Censura y libertad de expresión*. México: Editores Asociados.

Cerroni, U. (1989). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*. México: Editorial Patria.

Comisión Federal Electoral (1977). *Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México, D.F. Abril-agosto de 1977. Tomo 1. Audiencias públicas*. México: Comisión Federal Electoral.

Concha, H., López- Ayllón, S. y Tacher, L. (coord.) (2005). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: UNAM.

Cordera, R. (Comp.) (1991). *La nueva reforma política: las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*. México: UNAM- El Nacional.

Córdova, A., Estrada, G., Pantoja, D., Peschard, J. y Suárez I., E. (1989), *Ciencia política, democracia y elecciones*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Córdova, L. y Salazar, P. (Coord.) (2009). *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM-IIJ.

Corella, N. (2005). *La propaganda nazi*. México: Universidad Autónoma de Baja California.

Cultura y Ciencia Política, A.C. *La reforma política del presidente Echeverría*. México: Cultura y Ciencia Política, A.C.

Ezcurdia, M., y Muñoz, J. (1978). *Ensayos sobre la reforma política*. México. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

Crick, B. (1995). *En defensa de la política*. México: Paidós-Instituto Federal Electoral.

Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Conaculta-Alianza Editorial.

Dahl, R. (1993). *La poliarquía*. México: REI.

Domenach, J. (1963) *La propaganda política*. Argentina: Eudeba.

Doob W. L. (1956). *Public Opinion and Propaganda*. USA: Henry Holt and Compañy.

Durandin, G. (1990). *La mentira en la propaganda política y la publicidad*. Barcelona: Paidós.

Escalante, F. (2005). *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.

Escudero, L. y García, C. (coord.) (2007) *Democracias de opinión. Medios y comunicación política*. Argentina: La Crujía.

Espinoza, S. (2003). *Propaganda: Las entrañas del poder*. Tesis de licenciatura. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

Ezcurdia, M., y Muñoz, J. (1978). *Ensayos sobre la reforma política*. México. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

Fagen, R. (1966). *Política y comunicación*. Argentina: Paidós.

Fernández Christlieb, F. (1990). *Los medios de difusión masiva* (8va ed.). México: Juan Pablos Editor.

Fernández Christlieb, P. y Rodríguez Araujo, O. (1986). *Elecciones y partidos en México*. México: Ediciones El Caballito.

Fetscher, I. (1996). *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia. Panorama histórico y problemas actuales*. Barcelona: Gedisa.

Fox, E. (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina: La lucha por la democracia*. México: Ediciones Gustavo Gili.

Fuentes D., V. (1972). *Los partidos políticos en México*. México: Editorial Altiplano.

García Ramírez, S. y Gonza, A. (2007). *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.

Gómez Lara, C. (1980). *Teoría general del proceso* (2da ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gómez Tagle, S. (Coord.) (1997). *1994: Las elecciones en los estados*. México: UNAM-CIICH-La Jornada Ediciones.

González Casanova, P. (1984a). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era.

González Llaca, E. (1980). *La opinión pública. Bases preliminares para el estudio de la propaganda política*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

González Llaca, E. (1981). *Teoría y práctica de la propaganda*. México: Grijalbo.

Gutiérrez, R. (2006). *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*. México: Pomares.

Gutiérrez, R. y Salazar, P. (2008). *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Conapred.

Habermas, J. (1995). *Historia y crítica de la opinión pública*. España: Gustavo Gili.

Herreros, M. (1989), *Teoría y técnica de la propaganda electoral. (Formas publicitarias)*. Barcelona: Escuela Superior de Relaciones Públicas.

Huici, A. y Pineda, A. (Coords.) (2004). *Propaganda y comunicación. Una aproximación Cultural*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

International Foundation for Electoral Systems (2009). *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. México: IFES.

Instituto Federal Electoral. (2006). *Programa de Educación Cívica 2005- 2010*. México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Federal Electoral. (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007- 2008*. México: IFE.

Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia*. México: Ediciones Coyoacán.

Juárez Gámiz, J. (2009). *La televisión encantada. Publicidad política en México*. México: UNAM-CIICH.

Krieger, E. (Coord.) (1993). *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM-CIICH.

Lazarsfeld, P., Berelson, B. y Gaudet, H. (1948). *The People's Choice. How the Voters Makes up his Mind in a Presidential Campaign* (2nd ed.). New York: Columbia University Press.

Lechner, R. (1990). *Los patios interiores de la democracia*. Chile: Fondo de Cultura Económica

Lince Mirón, R. y Valdés, L. (Coord.) (1996). *Partidos y elecciones*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública- UAM-IFE.

Locke, J. (2002). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Buenos Aires: Losada.

Maarek, P. (1997). *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*. Barcelona: Paidós.

Medina Peña, L. (2006). *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994* (2da ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Moctezuma, G. (Coord.) (1999). *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*. México: UNAM-Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa.

Monzón, C. (1996). *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: Tecnos.

Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J. (Edit.) (1999). *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona: Ariel.

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (Comp.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Núñez, A. (1991). *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pardo, R. (coord.) (1997). *Comunicación política y transición democrática*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Patiño, J. (2006). *Nuevo derecho electoral mexicano* (8va ed.). México: IJJ-UNAM.
- Partido Revolucionario Institucional. VIII Asamblea Nacional Ordinaria. Septiembre 25 de 1975. *Plan básico de gobierno 1976-1982*.
- Pascual, P. (Coord.) (1995). *Las elecciones de 1994*. México: Editorial Cal y Arena.
- Pérez, G., Alvarado, A. y Sánchez Gutiérrez, A. (Coord.) (1995). *La voz de los votos, un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: FLACSO- Miguel Ángel Porrúa.
- Plot, M. (2003). *El Kitsch político*. Argentina: Prometeo libros.
- Real Academia Española. (2002). *Diccionario de la lengua española* (22^{va} ed.). Madrid: Espasa.
- Reyzábal, M. (2002). *Didáctica de los discursos persuasivos: la publicidad y la propaganda*. Madrid: Editorial La Muralla, S. A.
- Rodríguez Munguía, J. (2007). *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*. México: DEBATE.
- Rodríguez, O. y Sirvent, C. (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores.
- Rousseau, J. (1979). *El contrato social*. México: Editorial Porrúa.
- Sartori, G. (1997). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (1999). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serrano, F. (2006). *Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa- Facultad de Derecho, UNAM.
- Sirvent, C. (Coord.) (2002). *Partidos políticos y procesos electorales en México*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM- Miguel Ángel Porrúa.
- Spinoza, B. (1986) *Tratado teológico- político*. Madrid: Alianza Editorial.

- Stein, J. (2005). *Democracia y medios de comunicación*. México: UNAM.
- Stuart, J. (2007). *Sobre la libertad* (Versión original 1859). España: Alianza Editorial.
- Tenorio, G. (Coord.) (2007). *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*. México: Universidad Panamericana.
- Tenzer, N. (1992). *La sociedad despolitizada*. Barcelona: Paidós.
- Tocqueville, Alexis (2001). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica
- Toussaint, F. (1998). *Televisión sin fronteras*. México: Siglo XXI Editores.
- Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres Mejía, D. (2001). *Proteccionismo político en México: 1946-1977*. México: UNAM.
- Trejo, R. (1992). *La sociedad ausente*. México: Editorial Cal y Arena.
- Trejo, R. (2001). *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, poder y elecciones*. México: Editorial Cal y Arena.
- Trejo, R. (2010). *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*. México: Editorial Cal y Arena.
- Vallespín, F. Del Águila, R.. (2001). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vega, A., Portillo, M. y Repoll, J. (Coord.) (2008). *Las claves necesarias de una comunicación para la democracia*. México: AMIC-UJAT.
- Villanueva, E. (1995). *El sistema jurídico de los medios de comunicación*. México: UAM- Triana editores.
- Villanueva, E (2009). *Publicidad oficial: transparencia y equidad*. México: JUS.

Villegas, A. (Coord.) (1994), *Democracia y derechos humanos*. México: UNAM-Porrúa.

Weber, M. (2002). *Político y científico*. México: Ediciones Coyoacán.

Young, K. (1986). *La opinión pública y la propaganda*. México: Paidós.

HEMEROGRAFÍA

Christlieb Ibarrola, A. (2009). "Televisión y política". *Bien Común*, 170. 39-43. México.

Pizarroso, A. (1999). "La historia de la propaganda: una aproximación metodológica". *Historia y comunicación social*, 4, 144-175. España.

Reforma política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral., México, D.F. Abril-agosto de 1977. Tomo 1. Audiencias públicas.

Sánchez, E. (2004). *Comunicación y democracia*. (Cuadernos de divulgación democrática, Num. 24). México: IFE.

PÁGINAS WEB

Alarcón, Víctor. Libertad y democracia. México, Instituto Federal Electoral
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/libertad_y_democracia.htm

Antillón, Walter. Proceso electoral.
http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/proceso%20electoral.htm

Instituto Federal Electoral. "Historia del Instituto Federal Electoral". Instituto Federal Electoral.
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#XV>

Instituto Federal Electoral. “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del 12 de mayo de 2010”. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2010/Mayo/VE130510.pdf>

Loeza, S. Oposición y democracia. México, Instituto Federal Electoral. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/oposicion_y_democracia.htm

Salazar, L. y Woldenberg, J. Principios y valores de la democracia. México, Instituto Federal Electoral.

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, Cuaderno de apoyo. Reforma constitucional en materia electoral (proceso legislativo) (13 de noviembre de 2007), México, Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

Trejo Delarbre, “Ley de imprenta”, en Nexos, del 1 de julio de 1999, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2101059>

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley sobre Delitos de Imprenta.