



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

EL INTERÉS PÚBLICO Y PRIVADO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MATERIA
ELECTORAL EN MÉXICO: ALCANCES, LÍMITES Y AGENDA PENDIENTE

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
ALDO MUÑOZ MORALES

TUTOR PRINCIPAL
DR. HÉCTOR HERIBERTO ZAMITIZ GAMBOA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DR. RAÚL TREJO DELARBRE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
DR. RAFAEL RESÉNDIZ RODRÍGUEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DRA. ALMA ROSA ALVA DE LA SELVA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DR. JORGE ALEJANDRO LUMBRERAS CASTRO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., FEBRERO DE 2014



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.

AGRADECIMIENTOS:

A mi familia, por estar allí para apoyarme, para darme fuerza y empuje:

Leonor: por los años de enseñanza y las luchas libradas en beneficio de mí y de mis hermanos. No hay palabras ni acciones para recompensar lo que haces por nosotros. Este mérito también es tuyo.

Benjamín: por el apoyo incondicional y el interés invaluable que has demostrado durante este periodo académico. Gracias por las palabras y el apoyo de siempre.

Omar: por ser un gran ejemplo para toda la familia, en lo personal y en lo profesional eres excelente, no cabe duda de que tus enseñanzas perdurarán en mi vida.

Michel: por toda una vida de complicidad, risas y apoyo. Estoy seguro de que tienes claridad en tus objetivos, nunca los sueltas.

A mis familiares: por su constante cariño y preocupación por mi desarrollo personal, académico y profesional. Sus palabras son mi compañía en el día a día. Confío en que mis primas y primos visibilicen la importancia de continuar sus estudios, pues es el único camino que conozco para andar.

Doctor Héctor Zamitiz Gamboa: por su sabiduría, paciencia y tiempo. Finalmente concluimos una labor que comenzó al “poner la bota en la montaña”. Mi más sincero respeto y admiración por ser un autor e investigador tan experimentado en el campo de la política.

Doctor Jorge Alejandro Lumbreras Castro: por mostrarme caminos infinitos y ser aliado fundamental en la construcción de mi vida profesional.

Doctor Rafael Reséndiz Rodríguez: por su gentileza, su crítica constructiva a mi trabajo de tesis, y por su dedicación a la docencia.

Doctora Alma Rosa Alva de la Selva: por sus atinados comentarios y por transmitirme su pasión por el análisis de los medios de comunicación.

Doctor Raúl Trejo Delarbre: por su asesoría especializada y su generosidad para compartir el conocimiento.

Esta investigación es resultado de un esfuerzo y de una postura firme: nunca dejar de prepararme, leer, aprender, hacer, corregir y escribir, pero también es producto de múltiples aristas y distintas personas que en todo momento han tenido palabras de aliento y cariño:

Tania Ugalde: por las reivindicaciones de los tiempos pasados y futuros, por la constante conspiración que palpita en mis horarios y para celebrar las huellas en la posteridad.

Alejandro Saldívar: no es un trámite, es forjar un espacio para ser leído y quizá replicado. Gracias, amigo.

Beatriz Pérez: por los tintes creativos, las críticas constructivas y los diálogos nocturnos que recrean esta amistad.

Daniela Vidal: por los años y la solidaridad que siempre burbujea.

Yazmín Resendiz: por la confianza y la confianza, y por apostar sin conocer.

Abraham: por la amistad que no se diluye.

Angel Ruiz, Rodrigo Adán, Karla D. y Adriana Esparza: todo mi cariño y fraternidad para ustedes, quienes me han compartido su amistad y apoyo durante años y en distintas etapas.

Anaid Alcázar y a Andrea Parrilla: por dedicar sus palabras más emotivas y confianza hacia mí para lograr este paso.

Nieves y Brenda: por las vivencias compartidas, las lecciones, los enojos y las risas. Por nuestros logros.

Particular agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por su gran apoyo que será recompensado en mi desempeño profesional.

Durante dos años aprendí de excelentes profesionistas y personas apasionadas por el conocimiento, la cultura y por generar esquemas benéficos para la sociedad. Reafirmé mi postura ante la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y puedo asegurar que el nivel de enseñanza que se imparte en la institución es de gran calidad, y siempre con una perspectiva humanista que distingue a los universitarios.

Este es un paso más en mi carrera profesional, pero no el último, pues tengo confianza en que habrá más oportunidades para continuar el camino.

Por mi raza hablará el espíritu.

CONTENIDO

Introducción	1
CAPÍTULO 1	
El papel de las instituciones y la iniciativa privada (medios de comunicación) en el marco de la legislación electoral	9
1.1 Lo público y lo privado	9
1.1.2 Teoría general de la concesión	15
1.2 Relación entre el Estado mexicano, los medios de comunicación y los partidos políticos en las contiendas electorales	21
1.3 Retos y perspectivas de la relación público-privado en términos de alianzas	33
CAPÍTULO 2	
Marco histórico, jurídico-político de la relación entre el Estado mexicano y los medios de comunicación en México	38
2.1 Decreto del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz (1968)	38
2.1.2 La base jurídica del decreto	41
2.1.3 La modificación del decreto de 1968: el Acuerdo de 1969	41
2.2.1 Implicaciones del decreto del ex presidente Vicente Fox Quesada y las propuestas de la sociedad desechadas	47
2.2.2 El fin de las mesas de diálogo y las críticas al decreto	49

2.3	Ley Televisa: Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones	55
2.3.1	Disposiciones de la Ley Televisa	56
2.3.2	La oposición y el juicio de inconstitucionalidad contra la Ley	61
2.3.3	La Ley Televisa en juicio, durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa	65

CAPÍTULO 3

	La reforma electoral 2007-2008 en materia de medios de comunicación y su aplicación en los procesos electorales 2009 y 2012	68
3.1	Aspectos centrales de la reforma electoral 2007-2008	68
3.1.2	Financiamiento y fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos	69
3.1.4	Precampañas y campañas políticas	74
3.2	Lineamientos de la reforma electoral 2007-2008 para las campañas electorales. El nuevo modelo de comunicación	78
3.2.2	¿Cómo se divide el tiempo administrado por el IFE, para los partidos políticos?	86
3.3	La crítica de los concesionarios y de la sociedad a la reforma electoral 2007-2008	88
3.4	Aplicación de la reforma en las elecciones del 2009	96
3.5	La actuación del IFE en el proceso electoral federal 2011-2012	105
3.5.1	El periodo de “intercampaña”	108
3.5.2	Organización de debates entre candidatos presidenciales y las atribuciones del IFE	114

3.5.3 La intervención del Movimiento #YoSoy132 en el proceso electoral federal 2011-2012	120
--	-----

CAPÍTULO 4

La agenda pendiente de la reforma electoral 2007-2008: el debate sobre una nueva reforma	129
---	------------

4.1 La denominada ‘spotización’ generada por el modelo de comunicación política de la reforma electoral 2007-2008	129
4.2 Referentes sobre la regulación mediática en el ámbito político electoral: Francia, Ghana y España	137
4.2.1 Francia	138
4.2.2 Ghana	139
4.2.3 España	143
4.2.4 Síntesis comparativa entre Francia, Ghana, España y las posibilidades para el caso mexicano	148
4.3 Omisiones de la reforma política de 2012 en materia de medios de comunicación	150
4.4 El “Pacto por México” y su relevancia para la regulación de los medios de comunicación en el ámbito electoral	154
4.5 Lo público y lo privado nuevamente en discusión: la reforma a la Constitución en materia de Telecomunicaciones	158
4.5.1 Los intereses privados en la reforma	159
4.5.2 Los intereses públicos en la reforma: garantía del acceso a la Internet y a las Nuevas Tecnologías de la Información en el decreto	161

4.5.3	La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica	165
4.5.4	Medios públicos	167
4.5.5	Creación de nuevas cadenas de televisión	170
4.6	Las propuestas para una nueva reforma política	171
4.7	La reforma político electoral de 2014	177
4.8	La agenda pendiente de reformas a la legislación que norma el papel de los medios de comunicación en materia electoral	180
Conclusiones: balance de las relaciones entre el Estado Mexicano y los medios de comunicación en materia electoral		188
BIBLIOGRAFÍA		207
FUENTES DE INFORMACIÓN		218

Introducción:

En las sociedades contemporáneas el desarrollo político democrático implica en una de sus vías el fortalecimiento de una comunicación política que le permita a la ciudadanía conocer el desarrollo y conclusiones de los asuntos públicos y elegir, con base en la información que difunden candidatos y partidos, a sus representantes.

No obstante, hoy en día se discute el papel que tienen los medios de comunicación en lo público, pues su actuación se encuentra delineada por políticas que tienden a limitar la importancia de este ámbito y a favorecer lo privado, situación que no sólo ocurre en nuestro país y en Latinoamérica, sino también en los Estados Unidos y Europa.

En este sentido, el planteamiento de la tesis se ubica en el marco de la dicotomía público-privado, para explicar cómo se estableció históricamente la relación entre el Estado mexicano y las empresas de comunicación, relación que generó un vínculo de cooperación invisible entre ambas entidades a pesar de la oposición natural de intereses, pues una parte supone proveer un bien público, frente a la otra que busca siempre obtener beneficios particulares.

Por tal razón, este trabajo tiene por objeto explicar el caso mexicano, con el fin de identificar las reformas electorales pendientes en materia de comunicación y, con base en esto, trazar derroteros que indiquen hacia dónde debe dirigirse una legislación en la materia que sea congruente con el interés público y compatible con los intereses privados. Para conseguir este objetivo, la presente tesis analiza algunos de los procesos electorales efectuados en el ámbito de la comunicación política y ligados con el desarrollo de la vida democrática del país, destacando hechos relevantes y contradictorios como fue el gravamen expedido por el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz a las empresas de comunicación y el decreto¹ emitido en 2002 por el entonces Presidente

¹ Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre, 2002.

Vicente Fox Quesada, el cual redujo el impuesto² a los concesionarios por el uso y explotación de un bien público³.

Para explicar la situación imperante llevaremos a cabo un análisis histórico y jurídico de la forma en la que el Estado mexicano ha proporcionado concesiones a empresas privadas, para la explotación del espectro radioeléctrico, pero nuestro estudio se sitúa en la reforma electoral 2007-2008, en materia de medios y propaganda política, para lo cual explicamos su aplicación y sus límites, así como la actuación de las empresas *Televisa* y *Tv Azteca*, frente a las disposiciones que fueron puestas en práctica, en particular, en los procesos de 2009 y 2012.

La investigación plantea como eje rector algunos de los temas pendientes de reformas electorales en materia de comunicación y que aún se encuentran en debate. En ese sentido, se elabora un estudio de la llamada *Ley Televisa*⁴, la cual modificó diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones⁵ y de la Ley Federal de Radio y Televisión⁶, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006.

La importancia que han cobrado los medios de comunicación en los ámbitos electorales es evidente; por tal motivo, se vislumbra la necesidad de realizar modificaciones en materia electoral con bases sólidas que brinden al Estado mexicano la

² Decreto por el que se establece el pago en especie, a través de tiempos a los que el Estado tiene derecho, por el uso y explotación de las frecuencias radioeléctricas, publicado en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio, 1969.

³ La concepción de lo público (deriva) hacia el mercado y hacia la idea de lograr el interés general mediante la realización de los intereses individuales. Múnica, Leopoldo, *La tragedia de lo público*, en *TRANS*, revista de la Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, N° 1, diciembre, Bogotá, 2001, pp. 228.

⁴ Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. Las modificaciones generaron polémica por considerar que las condiciones solicitadas por la ley para otorgar concesiones benefician a particulares.

⁵ La Ley Federal de Telecomunicaciones modificada fue aprobada el 18 de mayo de 1995 y abre todos los sectores de las telecomunicaciones a la competencia; hace transparentes y no discriminatorios los procesos para otorgar concesiones.

⁶ La Ley Federal de Radio y Televisión entra en vigor el 19 de enero de 1960 y uno de sus puntos señala que tanto la radio como la televisión constituyen una actividad de interés público, y que el estado deberá proteger y vigilar para el cumplimiento de su función social.

directriz de dos ámbitos que le conciernen: la consolidación de la democracia y el aprovechamiento de los bienes públicos para el beneficio colectivo.

En el desarrollo de esta tesis se analizan los principales aspectos que comprenden la reforma electoral 2007-2008 en materia de medios y propaganda, como el nuevo modelo de comunicación, su aplicación, sus límites, la llamada *spotización*, la actuación de las empresas Televisa y Tv Azteca frente a las disposiciones institucionales, entre otros elementos.

La investigación explica la forma en la que las instituciones se han desempeñado, en particular el Instituto Federal Electoral (IFE), durante procesos electorales posteriores a la reforma, en los cuales han estado involucradas las empresas mediáticas.

Conviene destacar que los medios de difusión manifestaron su desacuerdo con la legislación expedida en 2007-2008, principalmente porque puso en detrimento sus intereses económicos, pero también significó una pérdida de estabilidad a su sistema impoluto, casi intocable.

A partir del decreto que modificó la legislación electoral, las empresas de comunicación, a través de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), se han pronunciado en múltiples ocasiones a favor de que la legislación se revierta, pues sus intereses son afectados directamente. No sólo dejaron de recibir dinero por las ventas de espacios en radio y televisión a los partidos políticos para transmitir su propaganda, sino que además deben cumplir con su obligación de brindar los tiempos al aire para los fines que el Estado disponga, por conducto del Instituto Federal Electoral (IFE).

En relación al objeto de estudio, es preciso explicar que esta tesis discute también el tema de la democracia⁷, de los medios de comunicación y del sistema de partidos⁸, con relación en la agenda legislativa pendiente de reformas electorales en el marco de la comunicación política⁹; a partir del supuesto de que la legislación electoral en el ámbito mediático fortalece o debilita la democracia del Estado liberal¹⁰.

Sin duda, los medios de comunicación¹¹ tienen un papel fundamental en la democracia mexicana y, en ese contexto, las reformas y debates sobre los alcances y límites de la comunicación política son sustanciales para avanzar en el objetivo público del desarrollo democrático.

La tesis consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se abordan los aspectos conceptuales y teóricos que serán la guía de la investigación. También se hace una primera aproximación a la relación del Estado mexicano con los medios de comunicación, así como una perspectiva que puede guiar al lector para concluir si el vínculo entre lo público y lo privado puede tener definiciones claras y precisas.

7 *Democracia, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía. Un Estado liberal no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: incluso, el Estado liberal clásico hoy está en crisis por el avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del sufragio hasta llegar al sufragio universal.* Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp.65.

8 *Un sistema de partidos es precisamente el sistema de interacciones que resulta de la competencia entre partidos. Un sistema de partidos resulta de, y consiste en, las interacciones normadas de sus partes componentes, implicando, así, que tales interacciones proveen los límites, o al menos la limitación, del sistema.* Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partido: Un marco para analizar*, Nueva York: Cambridge University Press, 1976, pp. 43-44.

9 *Intuitivamente, la comunicación política evoca todo aquello que se vincula con la producción y el intercambio de los discursos políticos que exponen los distintos actores y que los medios reflejan. Pero pese al lugar indiscutible que ocupa, la comunicación política no siempre resulta favorecida con una mejor representación.* Ferry, Jean-Marc, Dominique Wolton, *El Nuevo Espacio Público*, Barcelona, Gedisa, 1992, pp. 29.

10 (...) *supone la integración de las dos reivindicaciones democráticas básicas, la participación de todos los ciudadanos (en un principio sólo varones) en el proceso de la formación de gobierno y la posibilidad organizativa de los individuos para la mejora de sus condiciones materiales de vida (igualdad material y ya no sólo procedimental), en el sistema liberal de la limitación efectiva del poder político.* Ferran Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Editorial Ariel, Barcelona, 1990, pp.88.

11 *Los medios de comunicación, nuevos instrumentos de la democracia moderna, como mecanismos decisivos de la regulación de la sociedad y, en este contexto, no podía sino defender una teoría acorde con la reproducción de valores del sistema social, del estado de cosas existentes.* Armand Matterlart; Michéle Matterlart, *Historia de las teorías de la comunicación*, España, Paidós, 1997, p.51.

El capítulo dos es un recorrido histórico que trata sobre el punto nodal de la cercanía entre el Estado Mexicano y las empresas de difusión. Narra el surgimiento de los tiempos oficiales, y la estrategia emprendida por el Gobierno para gravar la explotación del espectro radioeléctrico.

A su vez, ofrece una visión que demuestra cómo los medios de comunicación se han constituido en un poder fáctico¹², que incluso ha tenido la capacidad de doblegar los intereses públicos y exacerbar el bien privado, como sucedió con la reducción de los tiempos oficiales, a partir del decreto del ex Presidente Vicente Fox Quesada en 2002 y con las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones en 2006. En este capítulo se analiza la relación público-privado en el ámbito de las telecomunicaciones en México.

En el tercer capítulo se desarrollan las múltiples formas de vinculación que tienen el Estado y los medios de comunicación en la práctica. Se identifica una fractura entre el Estado y las empresas, la cual dividió los canales consensuados que históricamente mantenían, pero que se diluyeron con la aprobación de la reforma electoral 2007-2008.

Se exponen los principales aspectos de la legislación electoral expedida que, como todas las leyes, es susceptible de modificaciones para su perfeccionamiento, considerando que su puesta en práctica ha demostrado beneficiar la calidad de los procesos electorales, pero también ha evidenciado las problemáticas específicas que deben ser resueltas.

12 “Los poderes fácticos (catalogadas como “instituciones de las que por su importante peso social pueden influir de hecho en la política del país”) allí han estado siempre: en ocasiones han sido entendidos como el entramado inevitable del ejercicio de la actividad pública; en otras, se les ha considerado como contrapesos al poder institucional y en tal virtud, fuertes de influencia deseable ante los excesos de quienes lo ejercen”. Héctor Zamitiz Gamboa, *La lucha político-electoral de 2006: actuación de los poderes fácticos y de las instituciones políticas, en México 2006: la contienda ideológico-programática y los límites del poder institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), SITESA, México, 2009, pp. 168.

Además de plantear las implicaciones legales de la reforma electoral, se señalan los desacuerdos que los medios de comunicación han generado por estar en contra de las disposiciones, entre otros: las campañas en radio y televisión en contra del Estado y las autoridades electorales, la intervención en procesos electorales a favor o en contra de una fuerza política, desprestigio del Poder Legislativo e intentos por causar apatía y descontento en la ciudadanía contra el Estado y sus instituciones.

En este capítulo se hace referencia a las experiencias en los comicios electorales de 2009 y 2012, en los que se puso a prueba la legislación electoral, y de los cuales surgieron nuevos escenarios para ser investigados, así como las debilidades y omisiones que pueden subsanarse para el beneficio de la sociedad y el fortalecimiento de la legislación.

Se da cuenta de la importancia que la ciudadanía tuvo en la contienda electoral de 2012, ya que narra el surgimiento del Movimiento #YoSoy132, integrado en su mayoría por estudiantes que se pronunciaron a favor de la democratización de los medios de comunicación y que evidenciaron la necesidad de perfeccionar los lineamientos para la organización de debates, los cuales fueron estipulados en la reforma electoral.

Finalmente, el capítulo cuatro hace referencia al debate para resarcir la llamada *spotización*, una de las particularidades que se consolidó tras la reforma electoral de 2007-2008 y que no ha sido resuelta.

En este capítulo se consideró pertinente presentar una referencia internacional en la regulación de medios de comunicación, en particular en el ámbito político electoral, con el objetivo de retomar algunos elementos que pudieran reformularse y ser aplicados para el caso mexicano.

Las circunstancias en las que se encuentra el debate requirieron también un análisis de la reforma política emprendida en 2009 y avalada hasta 2012, las propuestas de reforma política contenidas en el *Pacto por México*, considerando que son los principales documentos en los que se ha enfocado la labor de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a partir del cambio de Gobierno, los cuales denotan que la regulación de los medios en el ámbito electoral es una tarea primordial.

Por ser uno de los aspectos destacados y contenidos en dicho pacto, se analiza la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, expedida el 10 de junio de 2013, que replantea nexos entre el Estado y las empresas interesadas en la explotación del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, como se resultado del análisis, se elabora una Agenda Pendiente, que es uno de los objetivos de la investigación. Se señalan los aspectos que deben desarrollarse para fortalecer la legislación electoral y para reestructurar la regulación de los medios de comunicación en materia electoral.

A manera de conclusiones generales de la tesis, se encuentra el apartado intitulado: *Balance de las relaciones entre el Estado Mexicano y los medios de comunicación en materia electoral*, que concentra un análisis de los hallazgos de la investigación, así como aquellos pronunciamientos respecto de la relación público-privado que sostiene el Estado con los medios de comunicación.

La investigación, el análisis y resultados de este proyecto están dirigidos a comunicólogos, politólogos y estudiosos en materia de legislación electoral, orientados al espacio de la comunicación y sus procesos. Esperamos que la misma pueda brin-

dar herramientas para el desarrollo de los medios de comunicación, revalorando su papel dentro del sistema político y del sistema electoral del país.

La presente tesis está abierta a las observaciones y recomendaciones de los expertos. Se presenta al jurado en un momento en que el clima político y social, así como la dinámica legislativa, no permiten ver sus alcances, por lo que sus conclusiones quedan a la expectativa de lo que establezcan los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del papel que la ciudadanía asuma.

CAPÍTULO 1

El papel de las instituciones y la iniciativa privada (medios de comunicación) en el marco de la legislación electoral

1.1. Lo público y lo privado

La dicotomía de lo público y privado requiere un estudio exhaustivo, definiciones y lineamientos para cada esfera. A pesar de que su construcción se entienda, por lo general, en la dualidad, resulta insoslayable especificar qué comprende cada concepto, así como brindar un panorama que explique la relación entre los términos.

Los conceptos público y privado se definen por oposición entre sí mismos, como lo explica Norberto Bobbio:

*“En el lenguaje jurídico, el léxico público remite inmediatamente por contraste al léxico privado y viceversa; en el lenguaje común, el interés público se determina inmediatamente en relación y en contraste con el interés privado y viceversa ”.*¹³

El autor expone que ambos términos se oponen de forma natural en el lenguaje formal y en el cotidiano, de tal manera que la dicotomía es una relación que convive en diferentes ámbitos, pero su condición inherente permite diferenciar sus significados con la delimitación de que la esfera pública termina en donde comienza la privada.

La forma en la que Norberto Bobbio abre el debate de la dicotomía de lo público y lo privado se extiende a una clasificación en la cual distingue qué es lo que comprende el derecho en su respectiva esfera y lo expone de lo particular a lo general:

¹³ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Décimo quinta reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, pp.13.

“La dicotomía clásica entre derecho privado y derecho público muestra la situación de un grupo social en el que se manifiesta ya la distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal, a la colectividad, y lo que pertenece a los miembros, específicos, o más en general entre la sociedad global y grupos menores (como la familia), o también entre un poder central superior y los poderes periféricos inferiores que con respecto a él gozan de una autonomía relativa, cuando no dependen totalmente de él ¹⁴”.

En esa perspectiva, lo que compete a la mayoría es entendido como lo público y lo que se refiere a un grupo minoritario es aceptado como lo privado. Asimismo, se expone un aspecto primordial en la dicotomía estudiada: lo privado, desde su origen, puede gozar de independencia en su actuación, lo cual resulta una ventaja para sus intereses o para los miembros de dicha categoría.

Para profundizar en el estudio de lo público y lo privado es preciso dilucidar cada concepto y analizar la forma en la que ambos términos se convierten en una categoría que difícilmente puede disociarse.

El investigador Omar Guerrero Orozco expuso que la raíz del término público tiene una estrecha relación con el vocablo política:

“La voz pública, igual que el vocablo política, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras derivan de la raíz pul (multiplicidad, amplitud). De ella derivó en el griego la palabra polis (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín, populus (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz pul. El sustantivo populus se adjetivó en puplicus y luego en publicus, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo común ¹⁵”.

De tal forma que, como punto de partida, la definición de lo público debe asumirse en una relación indisociable con la política, desde su origen etimológico, hasta la praxis en la vida social.

¹⁴ *Ibídem*, pp. 13.

¹⁵ Omar Guerrero, *Lo privado versus lo público, la Administración Pública entre Escila y Carabdis*, México, Revista Signos Públicos, No.8, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 48.

Bajo la consideración de que los significados entre política y pública se encuentran en constante interacción, conviene retomar la investigación enfocada a la dicotomía público-privado.

“Dichos conceptos son portadores de contenido axiológico. Para la supremacía del orden público, el máximo valor lo constituye el bien común. Mientras que para la supremacía del orden privado, el máximo valor lo constituye el bienestar y la autonomía del individuo¹⁶”.

En este sentido, el autor también apunta que el bien común denota el bienestar público, lo que es útil y bueno para toda la sociedad y conforma principios del constitucionalismo:

“Por un lado, el respeto a la ley, es decir, la vigencia de la legalidad, por otro, el respeto a los demás, el reconocimiento del otro, es decir, la vigencia del espíritu cívico. Ambos, son elementos componente e indisociables de lo público¹⁷”.

En otra perspectiva, Néstor García Canclini explicó que el concepto de lo público es aprehendido en diversas vertientes; a partir de la visión económica liberal, el enfoque republicano, a través de la intervención del Estado, e incluso como forma de oposición al mismo.

“Seguimos viendo que se usa el modelo económico liberal, distinguiendo lo público como la administración estatal y lo privado como la economía de mercado. Pero también persiste el enfoque de la virtud republicana que considera el dominio de lo público en términos de comunidad política y ciudadanía, en oposición al Estado: así se viene usando en las reivindicaciones de la sociedad civil que buscan la recuperación de lo público ante el despotismo estatal, por ejemplo cuando se enfrentó el absolutismo de las monarquías europeas y más recientemente al cuestionar a las dictaduras latinoamericanas¹⁸”.

¹⁶ Demetrio Palacios, *De Cara al Siglo XXI: Repensar lo Público y lo Privado*, [En línea], México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/4/pr/pr13.pdf>, pp. 167.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 169.

¹⁸ Néstor García Canclini, *Público-Privado: la ciudad desdibujada*, México, Revista Alteridades, Vol. 6, Núm. 11, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.6.

Hasta este punto, los límites de lo público inciden en el bien común, lo útil para las mayorías, la acción del Estado, e incluso se habla del concepto como una reivindicación por parte de los ciudadanos ante el *despotismo estatal*, es decir, esta última óptica alude a la acción de la sociedad frente a la desigualdad con su forma de gobierno.

El autor Omar Guerrero señala que lo público es aquello que reposa en el Estado político, en tanto que lo privado corresponde a la sociedad civil.

“El vocablo público es una categoría comprensiva e incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una república –cosa pública- donde impera el interés colectivo o comunitario como conjunto¹⁹.”

Sin embargo, resulta importante destacar que el término público es empleado en diversos ámbitos y de forma habitual.

Wayne Parsons apuntó que los usos más comunes en donde interviene la palabra son: *“interés público, opinión pública, bienes públicos, derecho público, sector público, salud pública, transporte público, educación pública, difusión de servicios públicos, rendición de cuentas públicas, sanitarios públicos, orden público y deuda pública.²⁰”*

Además, Parsons señala que lo público está constituido por aquella dimensión que se cree que requiere la intervención gubernamental o social, o la adopción de medidas comunes que, como se explicó, deben estar encaminadas al beneficio de la mayoría.

¹⁹ Omar Guerrero, *op. Cit.*, pp. 49.

²⁰ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso México, 1997, pp. 36.

Por otra parte, Wayne Parsons identificó otra óptica en la que se puede entender la relación entre lo público y lo privado, y está centrada en las ideas de los economistas políticos del siglo XIX.

“Según los economistas políticos, el secreto para resolver la tensión entre los intereses públicos y los privados se encontraba en el desarrollo de su idea de los mercados (...) Gracias a las fuerzas del mercado, la maximización del interés individual promovería el interés público²¹”.

En ese sentido, lo público y lo privado está dilucidado a partir de la concepción de mercado, concepto que incide de forma directa en la economía. Asimismo, los economistas añaden dos categorías con las que es posible estudiar el fenómeno: bienes públicos y bienes privados.

“Un bien público es un “bien” o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos que son fabricados por el Estado y no por el mercado. Los bienes privados puros son aquellos que se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso a su consumo²²”.

Por su parte, el término privado tiene su origen en el siglo XVI, y resulta una oposición a lo público, como explica Omar Guerrero:

“En el alemán se desarrolla la palabra privat, que deriva de la voz latina privatus, y que tiene la misma significación que private en inglés y privé en francés. En las tres lenguas significa <<sin oficio público>>, y alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal, pues lo público entraña al Estado, de modo que el vocablo alemán das publikum, la palabra inglesa the public, y el término francés le public, el público en español, sencillamente es una contraposición a la privacidad²³”.

La autora Nora Rabotnikof identifica que la dicotomía público-privado ha tenido tres definiciones, las cuales pueden considerarse generales:

²¹ *Ibidem*, pp. 38.

²² *Ibidem*, pp. 44.

²³ Nora Rabotnikof, *el Espacio Público y la Democracia Moderna*, México, Instituto Federal Electoral, págs. 17-20.

- a) *Lo público como lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual (...)*
- b) *Lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible contra aquello que es secreto, reservado, oculto: lo que no puede verse, aquello de lo que no puede hablarse (...)*
- c) *Lo que es de uso común, accesible a todos, abierto, contra lo cerrado, aquello que se sustrae a la disposición de los otros²⁴.*

De acuerdo con lo expuesto, la esfera de lo privado descansa sobre la antítesis de lo público, donde la intervención del Estado se encuentra replegada o en su mínima expresión. Asimismo, surge otra concepción en donde el ámbito de lo público está determinado por su nivel de inclusión, mientras que lo privado se reconoce como un sector de exclusión.

“Lo público está abierto a la pertenencia de todos con base en el principio jurisdiccional de la inclusión. En tanto que lo privado se basa en el referente antípoda. Aquello privado (he ahí la genealogía etimológica del término) significa una privación, vale decir una exclusión, una abstinencia. Con lo cual el término privado se define por una vía negativa, mientras que el otro, lo público, se construye en una perspectiva positiva, de afirmación. Pero al mismo tiempo, el término privado posee el sentido positivo del disfrute continuado y asegurado de la posesión indefinida de aquello que les es negado a los demás²⁵.”

Es así que lo privado se define, en consideración con la óptica de mercado, como aquello que excluye, es decir, como el espacio donde convergen intereses individuales; que a su vez puede significar la maximización del bienestar, ya sea económico o personal.

²⁴ Nora Rabotnikof, *el Espacio Público y la Democracia Moderna*, México, Instituto Federal Electoral, págs. 17-20.

²⁵ Édgar Varela Barrios, *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Colombia, Universidad del Valle, pp. 21.

Por tales motivos, se asume que lo público está dentro del campo en el que pueden incidir todos los individuos, siendo además una oposición a lo privado, *que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes)*²⁶.

Las definiciones de lo público y lo privado resultan convenientes para delinear cuáles son los límites de cada esfera y cuáles son las posibilidades de que puedan compartir intereses, partiendo del principio de que sus competencias están orientadas a ámbitos opuestos.

No obstante, lo público y lo privado se ha amalgamado de tal forma que disociar los conceptos y sus múltiples relaciones resulta complejo. En el siguiente apartado se expondrá la forma en la que el Estado mexicano se ha vinculado con empresas privadas a través de la figura de la concesión, la cual proporciona un sustento legal a las actividades privadas y públicas.

1.1.2 Teoría general de la concesión

Para los fines de esta investigación, conviene señalar que el concepto de concesión, que deriva del derecho administrativo, es fundamental para dilucidar cuál es y por qué existe una relación del Estado mexicano con los medios de comunicación, que se conformaron en un poder real por la influencia que tienen en la sociedad.

Como eje rector, es necesario especificar que los medios de comunicación electrónicos operan y explotan un bien público, el espectro radioeléctrico, a través de los términos dispuestos por el Estado, mediante una concesión.

²⁶ Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1998, pp. 31.

En ese sentido, se establece que el Estado otorgó una concesión a las empresas privadas, con lo cual se dio origen a un vínculo entre ambos; bajo los términos dispuestos por la ley.

Andrés Serra Rojas explica que en el caso de la radio y televisión, la concesión fue solicitada por los particulares, de tal forma que el acto administrativo fue promovido, creando el vínculo entre el Estado y los intereses privados.

“La Administración pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que ellos originan, como la concesión de servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, autorizaciones, licencias, permisos y otros actos administrativos²⁷.”

A su vez, Serra Rojas explica que la concesión que tienen los medios de comunicación es para la prestación de *servicios públicos*²⁸, los cuales define como actividades que buscan satisfacer las necesidades en forma general y continua.

La figura legal de la concesión puede tener diversas acepciones, tal como lo especifica el autor Acosta Rivero, quien menciona que:

“a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: 1) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley. 2) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley²⁹.”

Al ser el Estado el encargado de fijar límites y condiciones para otorgar una concesión, también tiene la facultad de modificar las bases establecidas, con el objetivo

²⁷ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Volumen I, pp. 264.

²⁸ El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público. Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Volumen I, pp. 102.

²⁹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General de la Concesión*, Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Caracas, Venezuela, Vol. II, 1970-1971, p. 248.

de velar por que se brinde un servicio adecuado.

Además, la administración puede realizar los cambios que considere pertinentes, sin comunicarle el proceso de reformulación al concesionario, como lo indica el autor Jorge Olivera:

“La sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exija el interés público³⁰.”

En el mismo sentido, Sergio Cano Meléndez refuerza la idea de que las características de las concesiones pueden ser modificadas por efectos del interés público:

“La concesión es un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes³¹.”

A partir de la definición de Cano Meléndez, se desprenden puntos clave y para enfatizar: la explotación del bien público será sólo durante el tiempo que sea estipulado por la concesión; además, el provecho puede ser para el particular, pero el Estado puede tener injerencia, con el fin de salvaguardar el interés de la mayoría.

En consecuencia, la administración estatal tiene en todo momento la posibilidad de recuperar la rectoría sobre los bienes públicos, a pesar de que los concesione a empresas privadas.

³⁰ Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, pp. 245.

³¹ Cfr., Calafell Jorge E., *Teoría General de la Concesión*, en *Jurídica* No. 26, anuario 1996 de derecho, Universidad Iberoamericana, pp. 216.

La concesión de servicios públicos está determinada por un régimen jurídico mixto, pues se emplea el derecho público y el privado.

“En la concesión de servicio público, la administración concede o establece un derecho a favor de un particular concesionario para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas de naturaleza contractual y reglamentaria. Entre otras las de obtener ventajas económicas que lo remuneren de su inversión. La instalación y explotación del servicio se regula principalmente por el interés público del servicio y accesoriamente por el interés particular del concesionario³².”

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la concesión es un acto administrativo que puede aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares:

“La concesión. Es un acto que jurídicamente confiere a un particular un derecho subjetivo, por medio del cual el poder público le transfiera derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la administración pública. En la legislación mexicana se concede lo que pertenece originariamente a la nación. Ésta es una de las tesis fundamentales de nuestro derecho administrativo.³³”

La definición de Serra Rojas muestra que la administración pública puede conferir derechos sobre bienes o servicios de carácter público a los particulares, pero siempre a sabiendas de que las condiciones de la concesión están sujetas a modificaciones en beneficio del interés colectivo, por tanto, el bien nunca deja de estar fuera de la jurisdicción del Estado.

En México, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases por las que un bien del dominio público puede ser concesionado.

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la

³² Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, 121.

³³ *Ibidem*, pp.236.

prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.³⁴

Con tales previsiones, el Estado se reserva el derecho de concesionar a un particular, considerando la eficacia del servicio que se prestará y abogando por la utilidad social. Asimismo, al señalar que se evitarán los fenómenos de concentración, se presupone que la Constitución mexicana no da cabida a los monopolios.

Cabe destacar que en México las concesiones son solicitadas por el particular, y para que le sea otorgada debe cumplir con diversos requisitos legales, dependiendo del bien o servicio que busque explotar.

Uno de los aspectos centrales, que se ha abordado en el desarrollo de este apartado, es que los términos de las concesiones pueden ser modificados con base en el interés público.

Ya desarrollado el concepto de la concesión, es necesario explicar que esta figura legal puede ser retiradas por diversas causas.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28. Texto vigente al 30 de mayo de 2012.

A continuación se muestra de forma sintética un cuadro con los principales factores para que se extinga una concesión:

Causa de la extinción	Descripción
Cumplimiento del plazo.	El periodo establecido de la concesión vence; pero puede renovarse.
Falta u objeto, materia de la concesión.	Cuando es imposible la prestación del servicio o cuando los recursos concesionados se agotan.
Revocación.	Acto unilateral de la administración pública en el que se retira del campo jurídico la concesión.
Caducidad.	Es una sanción de orden público que se aplica cuando el concesionario incumple sus obligaciones.
Rescisión.	Una de las partes da por terminada la relación, si la otra incumple con sus obligaciones.
Rescate.	La autoridad administrativa recupera los bienes concesionados, por causas de utilidad pública. Autores coinciden que en este caso el Estado debe indemnizar al particular por las inversiones que haya realizado.
Reversión.	Al transcurrir el plazo de la concesión, los bienes afectos al servicio público o a la explotación de los bienes públicos, pasan a ser propiedad de la Administración Pública, sin contraprestación.
Quiebra del concesionario.	En caso de la bancarrota del concesionario, las autoridades deben garantizar la continuidad del servicio, si se trata de servicios públicos de gran trascendencia.

Elaboración propia, con base en el planteamiento de *Jorge Apud Calafell, Teoría General de la Concesión*, en *Jurídica* No. 26, anuario 1996 de derecho, México, Universidad Iberoamericana, pp. 215-227.

1.2 Relación entre el Estado mexicano, los medios de comunicación y los partidos políticos en las contiendas electorales

La relación entre los medios de comunicación y el Estado mexicano es muy estrecha desde el origen de las empresas de difusión; no puede ser de otra forma, pues los permisos, concesiones y acuerdos para que comenzaran su funcionamiento fueron pactados desde los poderes ejecutivo y legislativo.

“Durante la larga época de la hegemonía priista, la relación entre medios y política estuvo determinada por la complicidad entre el gobierno y los dueños de los medios, o concesionarios, en el marco de normas siempre rezagadas (la ley de imprenta se remonta a 1917 y la de radio y televisión a 1960, antes de la revolución informática).³⁵”

Desde sus inicios, el contacto entre el Estado y los medios de comunicación estuvo supeditado a los intereses de ambas esferas:

“Los medios electrónicos dependen de que el gobierno les otorgue y extienda las concesiones para el uso del espacio aéreo, pero gozan de prebendas tales como exención de impuestos, a cambio de un pago en especie del 12.5% del tiempo de transmisión para la difusión de campañas de educación o de servicio a la sociedad por parte de los organismos públicos.³⁶”

Por una parte, el interés de los inversionistas de los medios de comunicación estaba concentrado en mantener una buena relación con el gobierno, con el fin de continuar con la autorización para el uso del espacio radioeléctrico y, por la otra, la atención del Estado estaba enfocada en que la información que se distribuyera a la población fuera unilateral, en términos oficialistas.

Jacqueline Peschard sostiene que durante los gobiernos priistas la participación de los medios de comunicación era limitada, pues su función era brindar la información

³⁵ Jacqueline Peschard, *Los medios de Comunicación en la Construcción de la Cultura Política Democrática en México*, Revista América Latina Hoy, agosto, año 25, Universidad de Salamanca, España, 2000, pp. 88.

³⁶ *Ibidem*.

oficial y respecto de las campañas políticas no debían realizar muchas acciones, pues los resultados estaban dados de antemano.

“El favoritismo de los medios para con el partido del gobierno durante las campañas electorales preocupaba poco a la opinión pública existente, quien estando conforme con el estado de cosas, recibía información parcial como aquella que naturalmente se generaba en un sistema de hegemonía de un partido.”³⁷

En el ámbito electoral, los comicios de 1988³⁸ evidenciaron la relación entre el gobierno y los medios de comunicación, ya que en ese año algunos ciudadanos cuestionaron los resultados de los comicios, pero las empresas de difusión crearon un “cerco informativo” que reiteraba la victoria del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

“Fue en esa coyuntura (1988) que se generó la protesta por el sesgo con el que los medios electrónicos cubrían las campañas, beneficiando a un solo partido y dejando prácticamente ocultas las actividades de los candidatos de oposición. Todavía ese mismo año, Emilio Azcárraga, el dueño de Televisa, la principal cadena de televisión privada, declaró abiertamente s profesión de fe priista”³⁹.

Cabe destacar que previo a las elecciones de 1988 se aprobó el Código Federal Electoral⁴⁰ que regiría la contienda de ese año, y entre las modificaciones estaba contemplado el acceso a los medios de comunicación:

“A pesar de sus limitaciones, este código precisaba algunos lineamientos que eran fundamentales para la competencia partidaria, como el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento público.”⁴¹

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Elecciones federales de 1988, celebradas el 6 de julio, los principales candidatos fueron Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional (PAN); Carlos Salinas de Gortari, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Frente Democrático Nacional; y Rosario Ibarra de Piedra, del Partido Revolucionario de los Trabajadores.

³⁹ Peschard, *Op., Cit.*, pp.89.

⁴⁰ Código Federal Electoral, aprobado en diciembre de 1986 y en vigor desde febrero de 1987.

⁴¹ Irma Campuzano Montoya, *Las elecciones de 1988*, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, [En línea], México, Dirección URL: www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html, consultada el 12 de septiembre de 2012.

En particular, la reforma de 1988 consideró tres puntos trascendentes para el análisis de la relación entre el gobierno y los medios en el ámbito electoral, que en particular están enfocados al acceso a espacios en radio y televisión para los partidos políticos:

“Por lo que se refiere a propaganda, se establece el derecho de los partidos políticos para acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el propósito de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 51); se les otorga a los partidos 15 minutos mensuales en la radio y la televisión, para cada uno de ellos (artículo 52), finalmente, se dispone la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (artículo 57).⁴²”

De acuerdo con lo expuesto, en 1988 el Estado, a través de las reformas al Código Federal Electoral, dispuso que los partidos tuvieran tiempos en radio y televisión para difundir su plataforma estratégica y mensajes, por lo que desde esta época ya se vislumbraba la importancia de los medios de comunicación en las campañas electorales.

Las citadas elecciones fueron el comienzo de una relación crítica entre el Estado y los medios de comunicación, debido a que los siguientes comicios federales estuvieron impregnados de dudas por parte de la ciudadanía.

“Nunca, como en las campañas presidenciales de 1994, los medios habían estado vigilados y a la vez, cuestionados. Los medios de ese año y las campañas que los precedieron, marcaron un hito en la relación entre medios y política en México.⁴³”

En las elecciones federales de 1994 contendieron Ernesto Zedillo Ponce de León, del PRI; Diego Fernández de Cevallos, del PAN; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano,

⁴² Manuel Barquín, *La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis*, Cuadernos de Capel, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987, pp. 45.

⁴³ Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, pp.263.

del PRD; Cecilia Soto, del Partido del Trabajo; Jorge González Torres, del Partido Verde Ecologista de México; Rafael Aguilar Talamantes, del Partido del Frente Car- denista de Reconstrucción Nacional; Álvaro Pérez Treviño, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Marcela Lombardo Otero, del Partido Popular Socialista; y Pablo Emilio Madero, del Partido Demócrata Mexicano.

Además de la vigilancia puesta sobre el proceso electoral y los medios de comuni- cación, Raúl Trejo Delarbre explica que el tema de los medios fue uno de los más frecuentes en la agenda de los partidos; asimismo, las empresas de comunicación pusieron especial énfasis en que la información publicaba pudiera ser poco cuestio- nable para los receptores.

Lo anterior también estuvo ligado al conflicto armado que se suscitó en Chiapas⁴⁴, he- cho que para el gobierno y los partidos políticos ponía en peligro la celebración de los próximos comicios, por lo que *“nueve partidos políticos registrados, con la excepción del Popular Socialista, así como sus candidatos presidenciales, suscribieron una serie de compromisos para propiciar mayor certidumbre en la competencia electoral.”*⁴⁵

Algunos de los puntos propuestos en el convenio entre partidos fueron:

- Garantías de equidad en los medios de comunicación.
- Aprovechar los tiempos del Estado y promover que los concesionarios contribuyeran al fortalecimiento de la democracia.

⁴⁴ El 1 de enero de 1994, día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), indígenas armados, denominados Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocuparon varias cabeceras municipales de Chiapas. En entrevista, el subcomandante Marcos, dirigente del movimiento, “pide que los poderes de la Unión, o sea la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, desconozcan al Poder Ejecutivo y al gabinete en pleno, se forme un gobierno de coalición, de transición, y sobre esta base, convoque a nuevas elecciones.” Raúl Trejo Delarbre, *Chiapas, La Comunicación Enmascarada, Cap.2 Guerra en Chiapas, sorpresa en los medios.*

⁴⁵ Raúl Trejo, *Op, cit.*, pp.273.

- Propiciar espacios para garantizar la comunicación de los candidatos con los ciudadanos, donde se expresaran los asuntos más importantes para el país.⁴⁶

Lo expuesto da cuenta de la importancia que los medios de comunicación tuvieron, previo a las elecciones de 1994, así como las consideraciones que los partidos políticos tuvieron hacia los mismos, dotándolos de poder informativo y haciendo visible que su alcance era de gran trascendencia para el proceso electoral y el periodo que se vivió con el EZLN.

Pero no sólo los partidos tomaron previsiones para que los comicios fueran fortalecidos a través de los medios de comunicación, ya que el 3 de junio de 1994, Jorge Carpizo, Secretario de Gobernación en ese entonces, anunció las decisiones que el gobierno federal tomó para buscar equidad en las elecciones:

“Por lo que respecta a los medios el gobierno decidió contratar, con cargo al presupuesto público, espacios en estaciones de radio, adicionales a los previstos por la ley, para la promoción de las campañas. También se había logrado que las empresas de radio y televisión obsequiaran un anuncio por cada otro que fuera contratado por parte de los partidos. Además, el gobierno ofrecía a los mismos partidos el espacio de La Hora Nacional, el programa oficial que se transmite los domingos por la noche, durante 60 minutos y al cual tienen obligación de encadenarse todas las estaciones de radio en el país.”⁴⁷

Las medidas que el gobierno federal anunció, a través del secretario de Gobernación, fueron cuestionadas, pues en ese entonces el Estado ya contaba con el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisiones en radio y televisión, por lo que diversos autores no consideraron necesario el pago por los espacios.

⁴⁶ Con base en *Acuerdos y compromisos básicos suscritos por partidos y candidatos presidenciales el 27 de enero de 1994 en la Secretaría de Gobernación.*

⁴⁷ Raúl Trejo, *Op., Cit.*, pp. 286.

Es así que las elecciones de 1994 dieron cabida a que los medios de comunicación tuvieran gran influencia en la vida política del país, en las campañas electorales, en la ciudadanía y en la jornada electoral.

“De manera muy específica los medios contribuyeron, en positivo y negativo, a la tarea de propagar las imágenes de candidatos y partidos para que, en las urnas del 21 de agosto de 1994, se registrara una participación masiva y decisiva, de más de 35 millones y medio de ciudadanos.”⁴⁸”

En esa ocasión, el resultado le favoreció al abanderado del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, seguido por Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas, respectivamente.

Después de las elecciones, en 1996, se realizó una reforma electoral, en la que se establecían puntos sobresalientes para la consolidación de la democracia electoral, destacando que:

- Se excluyó la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE y la presencia del Secretario de Gobernación, por lo que se dotó de autonomía al Instituto.
- El Tribunal Electoral se convirtió en un órgano especializado del Poder Judicial y se constituyó como máxima autoridad electoral.
- Se asignó un aumento del tiempo oficial para las campañas políticas. Y se incrementó la cobertura de los programas de los partidos a nivel nacional, así como horarios de transmisión con más audiencia.
- Y se privilegió el financiamiento público de los partidos y sus campañas⁴⁹.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 265.

⁴⁹ Con base en lo expuesto en la reforma electoral de 1996.

Los puntos mencionados de la reforma electoral de 1996 fueron relevantes para la vida democrática del país y la contienda del año 2000, porque el partido en el poder ya no tenía injerencia en los procesos electorales, además de que el Tribunal Electoral tenía la misión de salvaguardar la equidad en los comicios.

Posteriormente, tras 71 años de gobiernos priistas, las elecciones federales del año 2000 fueron la ruptura del régimen tricolor, pues el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, triunfó en los comicios, debido a diferentes circunstancias, pero la implicación que los medios de comunicación tuvieron en el proceso fue importante.

En la contienda del año 2000 los candidatos fueron Francisco Labastida, del PRI; Vicente Fox Quesada, del PAN; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, de la coalición Alianza por México⁵⁰; Gilberto Rincón Gallardo, del Partido Democracia Social; Manuel Camacho Solís, del Partido Centro Democrático, del PCD; y Porfirio Muñoz Ledo, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

De manera informal, la campaña política de Vicente Fox Quesada comenzó el 2 de julio de 1998, cuando era gobernador de Guanajuato y anunció su deseo de llegar a la Presidencia de la República, hecho que marcó un cambio, pues ningún otro aspirante a algún tipo de candidatura política había expresado sus intenciones con anticipación, por lo que modificó las condiciones de hacer política, centrándola en los medios de difusión.

“La campaña electoral a la Presidencia se iniciaba formalmente con la designación o <<destape>> del candidato del PRI a la Presidencia, la cual generalmente se llevaba a cabo nueve o diez meses antes de los comicios y concluía el domingo anterior a la realización de éstos .⁵¹”

⁵⁰ Alianza por México estuvo conformada por el PRD, PT, Convergencia, Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

⁵¹ Adriana Borjas Benavente, *La Campaña Presidencial de Vicente Fox y el Modelo Propagandista de Comunicación Política*, Revista América Latina Hoy, año 33, Universidad de Salamanca, España, pp.106.

El anuncio de Vicente Fox, respecto de sus intenciones, fue un parteaguas en la política, pues el PRI contaba con una estructura electoral definida en tiempos, y suponían que continuaría siendo respetada, por lo que la noticia del militante panista no fue bien recibida en otras instituciones políticas.

En la campaña electoral, Vicente Fox y su equipo emplearon nuevas estrategias, las cuales estuvieron basadas en la comunicación política y la mercadotecnia política⁵².

Murilo Kuschick define la mercadotecnia política de la siguiente manera:

“La especialidad que pretende apoyar la planificación de las campañas político-electorales a fin de que la actividad de búsqueda de votos, su incremento, eficacia y eficiencia sea menos costosa para los partidos y candidatos que la realizan y puede proporcionar mejores resultados a partir de un mejor conocimiento de los factores que inducen y permiten que los electores apoyen a un candidato o un partido político.”⁵³

La puntualización acerca de la comunicación política es pertinente, porque la estrategia de campaña de Vicente Fox estuvo centrada en ella, a través de la identificación de las aspiraciones, deseos y necesidades de los ciudadanos, mismas a las cuales dio cabida y proyectó a través de los medios de comunicación.

“Desde un primer momento la campaña de Fox, articulada y conducida por la mercadotecnia, consideró a los electores como clientes a los que había que conceder la razón y satisfacer⁵⁴.”

Un aspecto fundamental en la campaña de Fox fue el tipo de lenguaje que empleó en sus discursos, pues era coloquial, es decir, sencillo y de fácil comprensión para

⁵² “La mercadotecnia es la técnica que se dedica al estudio y la planificación de las relaciones entre la oferta y la demanda o, en los términos del propio Kotler: ‘... la determinación de las necesidades, investigación de mercados, desarrollo de productos, fijación de precios y distribución’” Murilo Kuschick, *Primer curso de marketing político electoral*, México, 2003, pp. 3.

⁵³ Murilo Kuschick, pp. 7.

⁵⁴ Adriana Borjas, *Op., Cit.*, pp.107.

cualquiera, lo que difería de los otros candidatos, que utilizaban el discurso tradicional.

“Fox se expresaba con desparpajo, utilizaba los mismos giros del lenguaje que los demás ciudadanos, recurría a refranes, expresiones populares e incluso groserías y, sobre todo, proponía y respondía de manera contundente y unívoca, es decir, no daba lugar a malentendidos, no disfrazaba las palabras y cualquiera le entendía, hecho que, en términos reales, reducía de manera significativa la distancia entre el candidato y los electores.”⁵⁵

Para que las estrategias tuvieran mayor alcance la radio y televisión fueron fundamentales, pues todo lo que los candidatos emitían fue monitoreado como nunca antes; asimismo, cabe destacar que las estrategias de los candidatos tuvieron que enfocarse en las empresas mediáticas, por lo que los contendientes acudieron a diversos programas en TV, con el objetivo de aproximarse al electorado.

La importancia de aparecer en televisión para esta elección también se reflejó en un debate celebrado el 25 de abril de 1994, donde el candidato panista fue señalado como el triunfador del mismo, por lo que la disputa contra el PRI y el PRD se intensificó, y se hizo más latente con un comunicado por parte del Instituto Federal Electoral (IFE):

“A fines de abril, el Instituto Federal Electoral (IFE) dio a conocer que la equidad informativa que había prevalecido desde el inicio de las campañas se habría roto de manera radical a favor de las candidaturas del PRI⁵⁶.”

Tras el anuncio del órgano electoral, el PAN y PRD decidieron denunciar las irregularidades que el PRI estaba cometiendo y llamaron a la ciudadanía a vigilar la jornada electoral, denunciando cualquier irregularidad que observaran, por lo que de nuevo se recurrió al alcance de los medios de comunicación, e incluso el IFE hizo uso de ellos.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 111.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 111.

“El IFE transmitió mensajes publicitarios en los medios electrónicos que alentaban a los votantes a expresarse libremente en las urnas y denunciar delitos electorales, mientras que los candidatos de oposición les pedían aceptar todos los beneficios que ofrecían los programas sociales del gobierno, sin dejar que ello determinara su voto. ⁵⁷”

Diversos estudios de las elecciones del año 2000, señalan la importancia que la comunicación política y, en consecuencia, los medios de comunicación electrónicos, tuvieron para los resultados:

“Durante la campaña, todos los actores políticos hicieron su mejor esfuerzo de comunicación con los votantes. Este proceso de comunicación política no tuvo precedentes en México. Nuevas reglas de financiamiento permitieron un gasto⁵⁸ en publicidad política sin precedente⁵⁹.”

El resultado de la campaña de Vicente Fox fue el triunfo en la contienda electoral, resultando electo para la Presidencia de la República.

La elección del año 2006 no fue menos controvertida que el proceso del 2000, donde se dio cabida a que el país fuera dirigido por un militante del Partido Acción Nacional, ya que en la búsqueda por la dirigencia del Estado, los partidos políticos comenzaron una fuerte disputa que se reflejó en los medios de comunicación.

Los candidatos en la campaña fueron Roberto Madrazo Pintado, miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y Felipe Calderón Hinojosa, militante del Partido Acción Nacional (PAN).

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 113.

⁵⁸ De acuerdo con el IFE, los partidos reportaron un gasto de mil 200 millones de pesos para la difusión de spots en televisión y radio. Instituto Federal Electoral, Proceso electoral federal 1999-2000.

⁵⁹ Ulises Beltrán Ugarte, *Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2003, pp. 337.

En la contienda electoral de 2006 el gasto en medios de comunicación no tuvo precedente, los partidos políticos vieron en la radio y televisión a sus aliados más vociferantes para llegar a los electores.

De acuerdo con cifras oficiales del Instituto Federal Electoral, el gasto en radio y televisión fue de mil 678.60 millones de pesos, lo que ascendió a casi el 96 por ciento del presupuesto total que tenían los partidos para sus campañas.

Tales cifras son la muestra de la relación entre los partidos políticos y las empresas mediáticas, pues la cantidad ascendía a más de la mitad del presupuesto que tenían para campañas, por lo que la apuesta en la difusión electrónica fue preponderante.

Las encuestas electorales fueron un vaivén que ponía a la cabeza a dos candidatos: a Andrés Manuel López Obrador y a Felipe Calderón Hinojosa, quedando en tercera posición el candidato del PRI, Roberto Madrazo.

Es importante señalar que durante la contienda, el Consejo Coordinador Empresarial⁶⁰ mostró favoritismo hacia el PRI y el PAN, mismo que se evidenció en los medios de comunicación, debido a que contrató espacios en radio y televisión para difundir *spots* a favor de los partidos mencionados y en contra del candidato Andrés Manuel López Obrador.

Debido a las grandes cantidades de dinero que los partidos políticos destinaron a los medios de comunicación, se originó un fenómeno denominado *spotización* que comprendía el uso desmedido de *spots* políticos durante la campaña.

⁶⁰ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que sí hubo intromisión propagandística por parte del Consejo Coordinador Empresarial, pero consideró que no había parámetros para medir las consecuencias en la ciudadanía. Con base en, s/autor, *Elección Presidencial 2006. Dictamen Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Nuevo Horizonte Editores.

El proceso electoral del 2006 es importante porque, debido al fuerte gasto que los partidos hicieron en medios de comunicación, así como la intervención del Consejo Coordinador Empresarial y otros actores, las campañas de desprestigio que se originaron en contra del candidato Andrés Manuel López y la falta de criterios para sancionar hechos no contemplados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se considera que es el antecedente para la reforma electoral de 2007-2008, misma que será abordada más adelante.

A pesar de que se comprobó que actores privados intervinieron en el proceso electoral y que hubo guerra sucia a través de *spots* de radio y televisión, las autoridades argumentaron que no tenían elementos suficientes para proceder en contra de los responsables.

“La excusa reiterada de los consejeros fue que la ley no les daba las atribuciones para proceder en ese momento. El organismo electoral pagó las consecuencias: se restó credibilidad ocasionada por el enredo de los consejeros en sus propios pleitos, errores y desatinos. Cuando finalmente las autoridades resolvieron, ya se había violado la ley. El problema de los spots no logró frenarse, puesto que siguió durante toda la campaña⁶¹”.

Como se ha expuesto, la relación del Estado y los medios de comunicación se ha dado por diferentes facetas, de forma directa a través de las concesiones y acuerdos entre ambas esferas, y entre los partidos, que operan con financiamiento público otorgado por el Estado, y que tratan de posicionar a sus candidatos y plataformas a través de la difusión informativa, por lo cual se han visto en la necesidad de buscar mayores espacios al aire, principalmente en televisión.

⁶¹ Héctor Zamitiz Gamboa, *La lucha político-electoral de 2006: actuación de los poderes fácticos y de las instituciones políticas, en México 2006: la contienda ideológico-programática y los límites del poder institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), SITESA, México, 2009, pp. 185.

1.3 Retos y perspectivas de la relación público-privado en términos de alianzas

“Si se entiende como alianza la relación entre varios actores para generar mayores capacidades al trabajar conjuntamente, es indudable que el sector privado y el público han colaborado a través de alianzas desde prácticamente sus orígenes⁶².”

En consecuencia, la posibilidad de que el gobierno interactúe con actores privados es factible, pero los riesgos son diversos, ya que si no se cuenta con el andamiaje normativo, que regule de manera efectiva la forma en la que se relacionan los actores públicos y privados entre sí durante la toma de decisiones, el trabajo mutuo se puede complicar, pues los intereses de cada esfera son distintos.

Bajo otra perspectiva, se debe asumir que las asociaciones público-privado implican una relación de compartir algún tipo de poder, trabajo, información, estrategias, errores y beneficios, con el propósito de lograr objetivos que, en estricto sentido, deben plantearse con la finalidad de atender las demandas y necesidades sociales, así como el progreso de las comunidades.

“Una asociación público-privado incluye acuerdos contractuales, alianzas y actividades de colaboración para utilizar el desarrollo de políticas, el apoyo de programas y la provisión de servicios públicos entre diferentes actores⁶³.”

“Ante todo, las alianzas público-privadas sólo representarán una herramienta con el sector privado, pero retiene su autonomía (el Estado) en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público o lo que Evans (1995) —un pionero de la política industrial moderna—denomina “autonomía enraizada.” Sólo así el Estado podrá mostrarse como un socio activo del sector privado y evitar, al mismo tiempo, quedar “cautivo” de intereses particulares.⁶⁴”

⁶² Fernando Casado Cañeque, *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Fundación Carolina, España, 2007, pp. 1

⁶³ *Ibidem*, pp. 2.

⁶⁴ Robert Devlin, Graciela Mognillansky, *Alianzas público-privadas, para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Secretaría General Iberoamericana, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, abril, 2010, pp.105.

La óptica de Evans refleja un modelo de relaciones entre el Estado y los actores privados, cuya lógica manifiesta que el aparato estatal debe contar con una sólida autonomía, es decir, deberá mantener firme su poder y, en esencia, continuar con la definición histórica que Max Weber asignó: el Estado como monopolizador de la “violencia legítima”.

En este caso, para que las relaciones entre públicos y privados funcionen, el Estado debe contar con la capacidad de accionar a través de los medios que detenta, entre los cuales se incluyen el ejército y las armas⁶⁵, pero también el poder constitucional que emana de su autoridad nata, conferida por el pueblo y su soberanía.

El concepto de soberanía está implícito en las relaciones contractuales entre el Estado y las entidades privadas, pues es una de las partes que constituyen el origen de la facultad que una nación tiene para modificar sus relaciones con cualquier agente externo, como lo explica Flores Olea:

“La soberanía, es preciso insistir, se caracteriza tanto en Bodin como en Hobbes por estar constituida por una voluntad real que tiene bajo su dominio a la Ley, pudiendo crearla, reformarla o incluso revocarla, de acuerdo con las necesidades vitales, siempre cambiantes, de las comunidades⁶⁶.”

Sin embargo, debido a que el Estado es una idea que los hombres se dan a sí mismos, quien tiene la facultad de modificar las leyes es el hombre soberano, que está representado por el legislador.

“El Estado no es nadie, ni tiene capacidad de hacer una cosa sino por su representante (es decir, por el soberano) y, por tanto, el soberano es el único Legislador⁶⁷.”

⁶⁵ Max Weber también explica que el Estado tiene el monopolio del ejército y las armas, pero no justifica su uso indebido, pues sostiene que ninguna nación puede estar al margen de la justicia y la Constitución.

⁶⁶ Víctor Flores Olea, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, DF, pp. 25.

⁶⁷ Flores Olea, pp. 25.

Con la soberanía que un Estado tiene, se puede proteger de que el poder económico de las empresas lo absorba, cuando exista una alianza para trabajar y desarrollar un sector.

Por otra parte, en las relaciones o asociaciones público-privados el Estado no sólo puede valerse de su soberanía, pues existen otras estrategias que puede seguir para no perder su legitimidad y accionar ante una situación inesperada, como se ejemplificó en uno de los puntos anteriores de este capítulo, el cual refiere a la revocación de las concesiones, por lo que:

“Las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado. Pero ello siempre que la alianza cumpla con representación de intereses diversos, reglas bien establecidas, transparencia, modalidades de evaluación y un servicio civil altamente profesional⁶⁸.”

Tal riesgo que se expone alude al hecho de que el sector privado, en este caso integrado por empresas, se convierta en una entidad que repliegue la acción de Estado, al grado de convertirla en una fuerza limitada y supeditada a las necesidades de los inversionistas, no del interés público.

Lo anterior no debe suponer que las alianzas público-privadas son construcciones que a largo plazo tienden a favorecer al capital, pues como se ha mencionado, estas relaciones son necesarias para el desarrollo de un país, siempre y cuando cumplan con los criterios adecuados para que un poder no sobrepase al otro.

Por lo expuesto, se asume que las asociaciones público-privado pueden generar buenas expectativas, pero para ello deben existir diversos mecanismos que regulen las capacidades del estado y del capital.

⁶⁸ Robert Devlin, Et. Al., *Op., cit.*, pp.174.

“Una economía como la mexicana tiene que liberarse del excesivo intervencionismo estatal, junto con la cauda de empresas estatales y paraestatales preñadas por la ineficiencia, los despilfarros y las corruptelas. Pero, al mismo tiempo, no debe tomarse al pie de la letra esa divisa del neoliberalismo según la cual, todo ha de ser confiado a las-libres-fuerzas-del-mercado, es decir, al sector privado⁶⁹.”

Si el accionar del mercado se superpone al público, se corre el peligro de que la fuerza del Estado se vuelva ‘cautiva’ de los intereses particulares.

“Este cautiverio siempre representa un riesgo grave de la política industrial, por lo que se le debe prestar suma atención y diseñar diferentes modalidades para evitarlo⁷⁰.”

Si se logra que las alianzas público-privadas tengan un poder balanceado, pueden estructurarse en diversos contextos de forma eficiente, debido a que el objetivo de su fundación es impulsar el crecimiento, como lo explica Cañeque:

“Su enfoque varía enormemente en función de los objetivos que persigan, ya sean aumentar la productividad de un sector, potenciar la exportación de determinados productos, crear un sistema de infraestructuras para una región, modernizar tecnológicamente los servicios sanitarios, y/o fomentar la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+I) para sectores específicos, entre otros⁷¹.”

Tal como se expone, las relaciones entre públicos y privados son primordiales para el desarrollo de los Estados, incluso representan la oportunidad de modernizar sectores clave para los países, como las vías de comunicación, el transporte, ofrecer servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas o en las telecomunicaciones.

“Es evidente que a raíz de la modernización y de la creciente complejidad de la sociedad actual, las instituciones públicas están pasando de ser proveedoras direc-

⁶⁹ Luis González Souza, *Soberanía Herida, México-Estados Unidos en la hora de la globalización*, Editorial Nuestro Tiempo, México, DF, pp.10.

⁷⁰ Robert Devlin, Et. Al., *Op., Cit.*, pp.175.

⁷¹ Fernando Casado, *Op. Cit.*, pp. 1-2.

tas de bienes y servicios públicos a reguladoras y contratistas de dichos servicios (Allann, 2001)⁷².”

A pesar de lo que se ha desarrollado, las asociaciones del Estado con un privado no son forzosas, pues hay actividades que los aparatos estatales pueden y tienen que realizar por sí solos:

“Es también función pública el mantenimiento de la ley, del orden y de la justicia para que los ciudadanos puedan dormir en paz por las noches y andar por las calles sin temor (...) Hay una función del Estado mucho más compleja y discutida: mantener lo que hoy llamamos cierto <<nivel de reglas de juego>>. El Estado puede dictar normas básicas que obliguen de igual forma a todos.⁷³”

⁷² Fernando Casado, *Op. Cit.*, pp. 2.

⁷³ Peter Drucker, *Las Nuevas Realidades del Estado y la Política, en la Economía y los Negocios, en la Sociedad y en la imagen del mundo*, Ed.-Buenos Aires: Sudamericana, 1994, pp. 107.

CAPÍTULO 2

Marco histórico, jurídico-político de la relación entre el Estado mexicano y los medios de comunicación en México

En este apartado se presentan los principales documentos que fundamentan el origen de la relación entre el Estado y los medios de comunicación. En principio, se plasman los principales hechos que originaron el impuesto a las empresas de difusión por el uso y explotación de un bien público en 1968, así como sus condiciones.

Asimismo, se analiza el decreto del ex Presidente Vicente Fox Quesada, el cual disminuyó la contraprestación indicada en 1968, beneficiando a las empresas de difusión y poniendo en desventaja los derechos del Estado.

Por otra parte, se muestra un estudio de la llamada Ley Televisa y se ponen de manifiesto las características que privilegiaban a las empresas televisivas, particularmente al denominado duopolio conformado por Televisa y Tv Azteca.

Este panorama pretende dilucidar el papel del Estado mexicano frente a las concesionarias, con la finalidad de verificar si las acciones que ejerce son pertinentes y en beneficio del interés público, o si las medidas adoptadas han tenido consecuencias negativas, pero favorables para las empresas.

2.1 Decreto del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz (1968)

El controvertido impuesto a concesionarios tiene su origen en el decreto de 1968, expedido durante el mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz, el cual se refiere a los servicios que son declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

Decreto⁷⁴ por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de radio y televisión un gravamen por uso y explotación de un bien de la Nación.

A continuación se presentan los artículos principales que contiene el decreto publicado y se expondrá una breve interpretación:

El **artículo primero** del documento de 1968 establece:

“El impuesto a que esta Ley se refiere grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley”.

De acuerdo con el texto de este artículo, el impuesto que se aplicará a los concesionarios será calculado con base en el total de ganancias que reciban por el préstamo de sus servicios, lo cual implica una fiscalización de sus recursos, con el fin de conocer el monto que deberán pagar al Estado.

Asimismo, se señala el objeto de impuesto, el cual especifica qué será considerado para el cobro del gravamen:

- a) Los pagos al concesionario.*
- b) Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios.*
- c) Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.*

⁷⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 31 de diciembre de 1968.

Fundamentalmente, los incisos indican que el gravamen especificado en el decreto presidencial será aplicable al total de pagos que reciba el concesionario por la prestación de sus servicios a terceros, lo que no representa exenciones a los ingresos económicos que declaren los interesados, en este caso, los medios de comunicación: radio y televisión.

ARTÍCULO 2º.- (...) *Las personas que reciben pagos responderán solidariamente del cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y deberán recabar el impuesto a cargo de los sujetos.*

En el artículo segundo se hace un atento llamado a que los concesionarios que reciben un pago, al beneficiarse de un bien nacional, realicen sus actividades tributarias correspondientes.

Además, el artículo 2º se respalda y complementa con el 6º de este mismo decreto, el cual puntualmente explica:

ARTÍCULO 6º.- *Los responsables solidarios deberán presentar declaraciones mensuales en las que determinarán el monto del impuesto, utilizando al efecto las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Al plantear que se debe determinar el monto del impuesto, se presupone que habrá una declaración de las percepciones económicas por parte de los concesionarios, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, tras ese procedimiento, se calculará el total que deberán pagar.

Retomando el orden del contenido que comprende el decreto de 1968, es pertinente señalar que con el artículo cuarto se reafirma que el impuesto corresponderá a los ingresos totales de los concesionarios, incluso considerando los pagos en especie.

ARTÍCULO 4º.- *La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1º de esta ley.*

Finalmente, se define la tasa que se usará para el gravamen a los concesionarios, la cual, como se ha desarrollado, es sobre el total de las percepciones económicas:

ARTÍCULO 5º.- *El impuesto se determinará aplicando la tasa del 25% a la base señalada en el artículo que antecede.*

2.1.2 La base jurídica del decreto

El decreto tiene su fundamento legal en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estipula:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social”⁷⁵ (...)

En dicho decreto también se declara que la Nación podrá imponer al interés privado diversas modalidades, con el fin de atender al interés público.

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”⁷⁶“

2.1.3 La modificación del decreto de 1968: el Acuerdo de 1969

El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de diciembre de 1968 y estaba previsto que sus disposiciones entraran en vigor el 1 de julio de 1969.

Al respecto, hay dos hechos fundamentales:

1. La tasa del 25%, prevista en el documento del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz, no fue la utilizada.

⁷⁵ Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente a enero de 2013.

⁷⁶ *Ibidem*.

2. El decreto manifiesta que su aplicación entraría en vigor a partir del 1 de julio de 1969, es decir, seis meses después de ser publicado en el DOF.

La razón de que el impuesto no haya sido del 25% se debe, de acuerdo con Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda durante el gobierno de Díaz Ordaz, a que en realidad se trató de una estrategia para obtener parte de los tiempos de difusión de la radio y la televisión, sin entrar en conflicto con los propietarios.

“La estrategia consistió en incluir en la Ley de Ingresos de 1968 un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas difusoras de radio y televisión. Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo al aire para el gobierno. Así, en el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que enviamos al Congreso de la Unión a finales de 1968, incluimos un impuesto de 25% sobre los ingresos brutos de las empresas de radio y televisión. El impuesto entraría en vigor el 1º de julio de 1969, de tal forma que durante seis meses el gobierno pudiera negociar desde una posición de fuerza”⁷⁷.

Ortiz Mena también indicó que la estrategia funcionó y que pronto comenzaron las negociaciones con los principales accionistas de las televisoras, como Emilio Azcárraga Vidaurreta, Rómulo O’Farrill y Miguel Alemán Valdés. La discusión efectuada junto con el Poder Legislativo tuvo la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Hacienda y Crédito Público; el fin fue encontrar una solución para reducir la tasa de impuesto tan alta que se había decretado.

“Se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían 12.5% del tiempo de transmisión al Estado. La idea era utilizar esos espacios para programas que llevaran un beneficio a la sociedad”⁷⁸.

Fue así que el gravamen propuesto de 25% se redujo mediante un debate entre el sector público y el privado, en donde el interés del Estado fue obtener espacio para la difusión de contenido favorable para la sociedad.

⁷⁷ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE, COLMEX, FHA, México, 1998, pp. 232.

⁷⁸ *Op. Cit.*, pp. 234.

Tras haberse acordado que el impuesto que pagarían los concesionarios sería del 12.5%, el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz expuso durante su V Informe de Gobierno, en 1969, la relación que debería tener el Estado con la radio y televisión, así como su importancia:

“Es obligación indeclinable del Estado vigilar el sano y adecuado funcionamiento de los medios de comunicación, información y difusión que operan en el país, pues además de constituir un servicio de interés público, son instrumentos que juegan un papel decisivo en la formación de la conciencia nacional, en la educación del pueblo y en la difusión de la cultura⁷⁹”.

El acuerdo de la Secretaría de Hacienda en el que se establece que el gravamen a los concesionarios de radio y televisión será del 12.5% fue publicado el 1 de julio de 1969.

El monto del impuesto fue definido en el inciso a del apartado primero del Acuerdo ⁸⁰:

“Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, tomen a su cargo, podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación.”

Además de señalar que el pago del gravamen podrá hacerse mediante el 12.5% de transmisiones, el inciso b indica cómo serán distribuidos y empleados los tiempos obtenidos:

“Los tiempos de transmisión a que se refiere el inciso anterior, serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe, el que oirá previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión”.

⁷⁹ V Informe de Gobierno del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz, 1 de septiembre de 1969.

⁸⁰ Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades.

Las disposiciones que se señalan en el acuerdo entraron en vigor el martes 2 de julio de 1969.

2.2 El decreto del ex Presidente Vicente Fox Quesada (2002)

El 10 de octubre del 2002 el ex presidente Vicente Fox Quesada expidió un decreto⁸¹ y un reglamento que modificaron el acuerdo de 1969 que autorizaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir un gravamen por parte de los concesionarios de radio y televisión.

En esencia, redujo en cerca del 90% el impuesto en especie del 12.5% que fue señalado con el ex presidente Gustavo Díaz Ordaz.

La lógica expuesta en el decreto para modificar la ley establece a tres aspectos:

- 1. Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, por lo cual es necesario ajustar los llamados tiempos fiscales, a fin de que éste cumpla las funciones que le son propias;*

El primer punto se concentra en el hecho de que los medios de comunicación desempeñan una función social, por tanto deben estar más respaldados. Además se plantea que deben ser ajustados los tiempos fiscales para que su manejo sea más adecuado.

- 2. Que en el esquema jurídico actual existe incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tienen los tiempos que administra el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obliga a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social;*

⁸¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.

El segundo argumento que justifica el documento legal llama la atención, toda vez que manifiesta que no hay certidumbre respecto del alcance que pudieran tener las transmisiones administradas por el Ejecutivo Federal y, por tanto, se debe presentar un nuevo esquema de su uso.

3. *Que es necesario emitir el presente Decreto que ofrece certeza y seguridad jurídicas a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, al prever una nueva forma en la que, en el futuro y en atención a su función social, las concesionarias podrán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales (...)*

En el tercer punto señala que con este decreto se dotará de certeza jurídica a los concesionarios de radio y televisión, para que cumplan de forma adecuada con las obligaciones fiscales que les corresponden.

A continuación se señala el contenido fundamental del decreto expedido:

En la fracción I del artículo primero se establece cómo se distribuirá el tiempo oficial y se menciona que las transmisiones que estén a cargo del Estado no serán competencia comercial de los concesionarios.

Finalmente, también se signa que los propietarios de radio y televisión tendrán la posibilidad de usar los tiempos fiscales a su conveniencia, si el Estado no hace uso de ellos.

- I. *Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.*

Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

En la fracción II se especifica que los tiempos señalados en el texto anterior serán distribuidos de manera proporcional en el horario correspondiente entre las 06:00 y las 24:00 horas.

Por último, el artículo segundo establece que el pago del tiempo señalado anteriormente cubre por completo el gravamen correspondiente al uso y explotación de un bien nacional:

***Artículo segundo.-** Con el pago a que se refiere el artículo anterior, quedará cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968 (...)*

El decreto del ex presidente Vicente Fox Quesada entró en vigor el 11 de octubre de 2002.

La modificación sustancial del decreto de Vicente Fox se traduce en una reducción del tiempo fiscal, simplificando los 180 minutos diarios que el Estado tenía derecho en la radio a 35 minutos, y los 180 en televisión a 18 minutos.

1969	Tiempo fiscal ⁸² del 12.5% Radio: 180 minutos diarios. Televisión: 180 minutos diarios.
2002	Tiempo fiscal reducido Radio: 35 minutos diarios. Televisión: 18 minutos diarios.

Lo anterior expone los cambios en el tiempo fiscal al ser aprobada la nueva modalidad, para que los concesionarios de radio y televisión pagaran el gravamen correspondiente.

2.2.1 Implicaciones del decreto del ex presidente Vicente Fox Quesada y las propuestas de la sociedad desechadas

Previo al decreto del ex presidente Vicente Fox, el 5 de marzo de 2001 la Secretaría de Gobernación instaló la *Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*, que tenía por objetivo trabajar en cinco ámbitos⁸²:

1. Garantizar la libertad de expresión.
2. Transparentar el otorgamiento de concesiones.
3. Contribuir al afianzamiento de la unidad nacional.
4. El enriquecimiento de nuestra cultura y educación.
5. El respeto a los principios humanistas, la dignidad de la persona y la unidad de las familias.

El propósito era generar una legislación sólida y en beneficio del interés público, que al mismo tiempo fuera propuesta de una mesa interdisciplinaria y con enfoque ciudadano.

“La Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos estuvo integrada por: “un representante de cada una de las siguientes instituciones, con su respectivo suplente: Secretaría de Gobernación, Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Coordinación General de Imagen y Opinión Pública de la Presidencia de la República, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C, la sociedad civil organizada, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido

⁸² Con base en el dictamen de la Iniciativa de nueva Ley Federal de Radio y TV, LIX Legislatura.

Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y el Secretario Técnico⁸³.”

El grupo de trabajo se integró de forma plural, pues el objetivo era tener representación de distintos intereses, de los ámbitos público y privado, con el fin de conciliar metas benéficas para ambas esferas. Además de trabajar por el desarrollo de los medios de comunicación, destaca la participación de la sociedad, que estuvo presente en la mesa de diálogo. La actitud de los representantes del Gobierno se percibió contraria a la diserción de un asunto público.

“Este proceso dio un salto cualitativo cuando, a principios de 2001, la Secretaría de Gobernación convocó a la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, en la que por primera vez se asumía desde la esfera gubernamental, la necesidad de la participación de la sociedad en la discusión del tema y se ofrecía la posibilidad de dialogar a todos los sectores interesados⁸⁴.”

La mesa de diálogo para la revisión de la ley de los medios de comunicación tuvo como propósito garantizar la regulación adecuada, omitir la discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones y favorecer la competitividad en el sector para impedir la existencia de monopolios y para impulsar la producción de mejores contenidos.

“Los representantes de las instituciones y organizaciones sostuvieron más de medio centenar de las reuniones entre 2001 y 2002. Allí se pusieron de manifiesto ideas diversas —a menudo contrapuestas entre representantes de los consorcios mediáticos y delegados de organizaciones profesionales y académicas— en temas como las reglas para asignación de concesiones y el establecimiento de límites a la concentración de los medios de comunicación⁸⁵.”

Es importante destacar que a pesar de que las reuniones para la revisión de la legislación de medios generaban acuerdos y se perfilaba la formulación de una pro-

83 Javier Esteinou Madrid, *¿Qué ganó la sociedad mexicana en la lucha por la reforma comunicativa?*, Razón y Palabra, Vol. 11, núm. 54, diciembre-enero, 2006, pp. 10.

84 Javier Esteinou, *Hacia otro modelo normativo de medios de comunicación electrónicos en México*, Razón y Palabra, núm. 30, diciembre de 2002-enero de 2003.

85 Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en la democracia. Medios, partidos y gobernabilidad en México*, en *México, El Nuevo Escenario Político ante el Bicentenario*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2009, pp. 133.

puesta, que podía considerarse ciudadana, los esfuerzos se vieron mermados por el pronunciamiento oficial del ex presidente Vicente Fox Quesada.

2.2.2 El fin de las mesas de diálogo y las críticas al decreto

“El 10 de octubre de 2002, el decretazo de Vicente Fox clausuró de golpe el proceso de reforma y democratización de los medios electrónicos en México que se había discutido en la Secretaría de Gobernación. Año y medio de negociaciones (...) fueron arbitrariamente ignorados por la cúpula de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (dirigida entonces por el vicepresidente de Televisa, Bernardo Gómez), por la SCT, encabezada por Pedro Cerisola, y por la Presidencia de la República, con un protagonismo muy activo de la primera dama, Marta Sahagún, ex vocera de Fox y negociadora con las dos grandes empresas televisivas, que se convirtió en la “llave maestra” para favorecer tanto los intereses de Televisa como los de TV Azteca, por encima, incluso, de los concesionarios menos fuertes⁸⁶.”

Jenaro Villamil pone énfasis en el proceso de reforma y democratización de los medios, el cual fue detenido a través de un decreto presidencial, y también brinda el panorama de quiénes trabajaron a favor de que se publicara el documento, sin consultar las propuestas de especialistas.

Destaca la participación de Marta Sahagún, a quien el periodista señala como artífice de negociaciones e impulsora de beneficios para las empresas mediáticas, a pesar de que su injerencia no estaba definida, ni autorizada de forma oficial. Es decir, no contaba con un cargo público que implicara su participación en el tema.

Por otra parte, Javier Esteinou explicó que el decreto tuvo cinco repercusiones⁸⁷ principales:

⁸⁶ Jenaro Villamil, *La importancia de la reforma*, ponencia y ensayo presentado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 246.

⁸⁷ Javier Esteinou Madrid, *¿Qué ganó la sociedad mexicana en la lucha por la reforma comunicativa?*, Op. Cit., pp. 19-20.

1. Se regresó al viejo esquema de negociación bilateral entre Gobierno y concesionarios (...)
2. Se reglamentó de forma oscura, excluyente y autoritaria, así como discrecional, vertical y unilateral, una parte medular de la Libertad de Expresión y del Derecho a la Información que son garantías ciudadanas elementales (...)
3. Se desconocieron las decenas de propuestas específicas que profesionalmente la academia, la sociedad civil, los partidos y varias secretarías de Estado, propusieron durante más de un año y medio de trabajo, reflexión y discusión en las siete mesas de diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos (...)
4. El gobierno de la transición pacífica a la democracia reveló que no tuvo calidad ética y moral para sostener sus compromisos públicos con la sociedad y valor para defender los derechos comunicativos elementales de la ciudadanía ante los voraces intereses de mercado de los grandes concesionarios de los medios electrónicos (...)
5. Finalmente, con todo ello se demostró, una vez más, que no existió voluntad política de cambio en la cúpula del poder en esta materia, pues se regresó al antiguo esquema de comunicación excluyente (...)

Las cinco críticas anteriores se dirigieron hacia el Gobierno de Vicente Fox por emitir el 'decretazo', el cual no consideró la propuesta ciudadana para legislar en materia de medios y actuó de manera discrecional y abrupta, pues se aprobó una

ley en poco tiempo y con carácter benéfico para dos empresas privadas: Televisa y Tv Azteca.

Además, los intereses de la sociedad no fueron representados con el decreto y beneficiaron a los concesionarios al reducirles el tiempo fiscal que les correspondía pagar, lo que significa una pérdida para el Estado, pues la retribución de las empresas debido a la explotación de un bien público disminuyó de forma considerable.

Si las propuestas de las mesas de diálogo se hubiera considerado, las modificaciones hubieran sido mejor recibidas por la sociedad, pues estas tenían mayor sentido de inclusión social y comprendían más temáticas.

Por otra parte, algunos críticos del ‘decretazo de Fox’ apuntan a que los beneficios no sólo eran para las televisoras, pues también estaban encaminados a beneficiar al presidente:

“Estos nuevos tiempos se concentrarían en la figura presidencial, en vez de darle cabida a contenidos con más impacto social, como la educación, el medio ambiente, la seguridad pública, etcétera”⁸⁸.

Lo anterior supone que el presidente Vicente Fox tendría más apariciones en los medios de comunicación, pues el tiempo fiscal, a pesar de haber sido reducido, se destinaría para destacar las reuniones u obras públicas del mandatario, aminorando la importancia de contar con espacios para transmitir contenidos de calidad y benéficos para la sociedad, como son los culturales y educativos. Asimismo, el Gobierno comenzó a emplear mayores recursos en propaganda en medios durante su mandato, a pesar de contar con tiempos fiscales.

⁸⁸ Jorge Alejandro Arceo Contreras, *La reforma no será televisada*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, Estudios Políticos, núm. 24, Septiembre-diciembre, México, 2011, Pp. 138.

La conducta del titular del Poder Ejecutivo no fue sorpresiva para otros críticos, quienes aseguran que la intención del Gobierno no era reformar la legislación en materia de medios electrónicos, pues las campañas de difusión colectiva a través de la radio y televisión fueron elementos indispensables para ganar la elección como presidente del país.

“Durante su campaña electoral, el candidato del PAN, Vicente Fox, se comprometió tíbiamente a reformar los medios electrónicos. Nunca se pronunció claramente por un cambio de legislación; menos él, que con su triunfo en 2000 demostró el valor y el poder de la telemercadotecnia en pantalla⁸⁹.”

A su vez, los cambios en la legislación evidencian que los beneficios eran directos para los concesionarios, pues al reducir el gravamen las empresas podrían aprovechar el tiempo, que antes era ocupado por el Estado, para fines lucrativos, como la venta de anuncios publicitarios.

El tiempo de transmisión que el Estado ocupaba de forma gratuita era destinado a fines culturales, de propaganda, e incluso para programas de corte educativo, diseñados por instituciones de enseñanza superior como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de tal forma que el interés lucrativo tuvo mayor privilegio con las modificaciones del 10 de octubre.

Con la expedición del decreto se creó un reglamento nuevo de la Ley Federal de Radio y Televisión, en el cual destaca el derecho de réplica, así como la forma en la que se utilizarían los tiempos fiscales.

“Se estableció el derecho de réplica a los contenidos transmitidos por esos medios, pero sujeto a la apreciación discrecional de cada empresa. Se trataba de un decreto y

⁸⁹ Jenaro Villamil, *La importancia de la reforma...*, Op. Cit., pp. 246.

un reglamento definidos por la creación de más prerrogativas para quienes ya tenían el privilegio de usufructuar concesiones de radio y/o televisión. Luego se confirmaría que ambos documentos (decreto y reglamento) fueron preparados por la oficina jurídica de Televisa y que el presidente Fox se limitó a firmarlos⁹⁰.”

El nuevo reglamento consideró el derecho de réplica⁹¹ para los medios electrónicos; sin embargo, quedó sujeto a discrecionalidad de los concesionarios, por lo que no se tuvo garantía de que se llevara a cabo en la práctica.

El decreto del ex presidente Vicente Fox fue criticado por organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas, mismos que fueron parte de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos.

Sin embargo, el grupo de trabajo instalado el 5 de marzo de 2001 en la Secretaría de Gobernación reaccionó ante el documento del ex mandatario y presentó en el Senado de la República, en diciembre de 2002, el proyecto de ley que resultó de sus reuniones.

“Un grupo de senadores de varios partidos se involucró en el proceso de acercamientos que los llevó a definir coincidencias básicas sobre la reforma de las leyes para los medios electrónicos y las telecomunicaciones. Sin embargo, aquella iniciativa, presentada por grupos ciudadanos, quedó archivada durante varios años ante el rechazo de la mayor parte de los legisladores de los principales partidos a examinar una legislación que pudiera contrariar los intereses de los consorcios comunicacionales⁹².”

En principio, los senadores aceptaron revisar la propuesta de ley que nació de la ciudadanía, incluso se elaboró el dictamen de la iniciativa en la Cámara Alta, en el cual se manifestó que con el decreto del 10 de octubre se “violentó el objetivo de la Mesa de Diálogo⁹³ (...)”

⁹⁰ Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en la democracia...Op. Cit.*, pp. 133.

⁹¹ Se entiende el derecho de réplica como un “mecanismo de defensa y de protección jurídica cuando está de por medio la intimidad de las personas frente a actos de difusión que hayan vulnerado su buena fama, honor y reputación. Jorge Islas L, *El derecho de réplica y la vida privada (...)*

⁹² Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en la democracia...Op. Cit.*, pp. 134.

⁹³ Dictamen de la iniciativa de reforma ciudadana que fue presentada a la LIX Legislatura del Senado de la República.

La recepción del documento fue considerada como indicio de voluntad política para validar el trabajo de casi año y medio de reuniones para la revisión de la ley en materia de medios de comunicación. A su vez, se consideró como el reconocimiento de los derechos ciudadanos para incidir en un asunto público:

“La Comisión Especial para la Reforma del Estado y la de Comunicaciones y Transportes recibieron de las organizaciones sociales el citado proyecto que retoma los principales acuerdos y propuestas presentados en la Mesa de Diálogo y reconociendo que no existe en nuestra constitución el derecho de iniciativa para los ciudadanos, algunos legisladores suscribieron la iniciativa y decidieron dar un aval a esa aspiración, manifestando reservas en el contenido⁹⁴.”

Tal como se expuso en el dictamen, el derecho de los ciudadanos a presentar una iniciativa no está reconocido en la Constitución y al ser aceptada en el Senado se consideró un avance importante de la contribución social para la reforma de los medios; sin embargo, el documento no prosperó, a pesar del trabajo de diversos legisladores en su desarrollo. El motivo que argumentaron para no impulsarla fue que no era su intención entrar en conflicto con Televisa y Tv Azteca, evidenciando la presión de los poderes fácticos para evitar modificaciones a la legislación a su favor.

En términos prácticos, el mandato presidencial permitió que las empresas privadas retomaran la mayor parte del tiempo que les fue gravado con el decreto del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz, para poder comercializarlo y potenciar sus ganancias.

Lo anterior puso en duda una de las consideraciones que Vicente Fox expuso para emitir su decreto:

⁹⁴ *Ibidem.*

“Que la función social de estas actividades (de los medios) debe llevarse a cabo con transparencia y objetividad, teniendo la finalidad primordial de proteger el sano desarrollo de la niñez y juventud mexicanas⁹⁵.”

Al respecto, se puede cuestionar de qué forma se protegerá el desarrollo de la niñez y juventud, pues en ninguna disposición del documento se detallan criterios para el contenido de la programación, y los límites establecidos para la publicidad no son abordados con profundidad.

Fueron muchas las críticas de diversos sectores de la sociedad que consideraron el documento proempresarial y producto de negociaciones sin transparencia entre el gobierno mexicano y los concesionarios, quienes resultaron con beneficios, como la importante reducción del gravamen que pagaban en especie, mediante la cesión de tiempo en radio y televisión al Estado, y la falta de regulación adecuada por parte del gobierno.

2.3 Ley Televisa: Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones

En abril de 2006 la relación entre el gobierno mexicano y las empresas mediáticas concretó otro hecho que marcó la historia de los medios de comunicación electrónicos; se trató de la nombrada *Ley Televisa*, la cual consistió en reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El proyecto de iniciativas de reforma fue aprobado de manera discrecional y con celeridad en diciembre de 2005 en la Cámara de Diputados y el 30 de marzo de 2006 fue avalada en el Senado de la República al conseguir la mayoría de los votos por

⁹⁵ Reglamento de la Ley federal de radio y televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, en Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002.

parte de los legisladores del PAN y del PRI.

El ex presidente Vicente Fox Quesada tenía la facultad de vetar el documento, pero no lo hizo, a pesar de los señalamientos de diversas organizaciones e incluso de entidades gubernamentales, y lo publicó el 11 de abril de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

“El presidente Fox, quien pudo vetarla, pero no lo hizo pese a la advertencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) sobre sus deficiencias legales y lo que estaba en juego en cuanto a las facultades que tenía el Estado en materia de espectro radioeléctrico ⁹⁶.”

2.3.1 Disposiciones de la Ley Televisa:

Los artículos reformados en la Ley Federal de Radio y Televisión con mayor relevancia son:

Artículo 16. *El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.*

Artículo 17. *Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.*

Artículo 28. *Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.*

⁹⁶ Gabriel Sosa Plata, *Medios electrónicos, democracia y elecciones*, revista *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 155, mayo-junio, México, 2009, pp. 16.

A partir de las tres disposiciones legales se puede sustentar el por qué las reformas privilegian a los concesionarios.

Como punto de partida, en el artículo 16 se estipula que la duración de las concesiones pasó de 30 años –prevista en la legislación anterior- a 20, lo cual supone un beneficio para terceros que estén interesados; sin embargo, la redacción es clara y no permite margen a malinterpretaciones: *“podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.”*

La ventaja de reducir el tiempo de la concesión 10 años quedó suprimida, pues se privilegió directamente a los privados que busquen el refrendo, de manera que se corre el peligro de que la concesión sea perpetua; no obstante, la expedición de la Ley Televisa exhibió de nuevo la falta de regulación adecuada, así como la incapacidad para abordar la ley de medios a fondo.

Asimismo, los críticos aseguran que el Estado se replegó ante los intereses privados y puso a su disposición el espectro radioeléctrico, con mínimas contraprestaciones.

“Mediante la “ley Televisa” el espectro radioeléctrico se entregó a los monopolios privados de la comunicación y, en el fondo, el Estado renunció abiertamente a ejercer la soberanía republicana sobre una parte sustancial del patrimonio de la nación⁹⁷.”

En la misma óptica, el artículo 16 continúa favoreciendo a los concesionarios que ya detentan el título, pues delimita que para el caso de refrendos no será necesario aplicar el artículo 17, el cual aborda el tema de la licitación pública, por lo que no

⁹⁷ Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa, *El espíritu de la “Ley Televisa” no ha muerto*. En: Esteinou Madrid, Javier et. al. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, 2009. Pp. 17-18.

será necesario iniciar ningún procedimiento complejo; todo se remite a trámites administrativos simples, casi automáticos.

Al respecto, es conveniente determinar el concepto de licitación pública:

“Es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones⁹⁸.”

De acuerdo con lo expuesto, la licitación pública es un proceso administrativo en el que el Estado busca las mejores condiciones para adquirir un bien o, en este caso, para otorgar un título de concesión; de tal forma que el artículo 16 pretendía suprimir el proceso en el que se invita a más interesados para que se concesione un bien público: el espectro radioeléctrico.

Por su parte, el artículo 28 también se oponía a la figura de licitación, debido a que su redacción eliminaba el procedimiento y lo reducía a una solicitud, es decir, a interés y voluntad del concesionario, sin cláusulas ni lineamientos para la prestación de otro servicio: *“los concesionarios que deseen prestar **servicios de telecomunicaciones adicionales** a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría.”*

⁹⁸ Enrique Sayagués Laso, *La Licitación Pública*, Montevideo, Acali Editorial, reedición, con prólogo de Daniel Hugo Martins, de la tesis publicada en 1940, 1978, p. 37.

De esa forma, el artículo 28 de la Ley Televisa brindaba la ventaja a los concesionarios de ‘solicitar’ que su ‘deseo’ de prestar otros servicios de telecomunicaciones se efectuara, dejando atrás a los competidores interesados en explotar el espectro radioeléctrico, ya que terceros, al no tener una concesión previa, no tendrían el privilegio de hacer la solicitud.

“Resulta contundente el beneficio para los actuales concesionarios, pues fortalece su posición por sobre los posibles competidores, ya que por una parte se establece un régimen legal que les da preferencia sobre terceros y se excluye la posibilidad de un proceso licitatorio⁹⁹.”

Respecto de los servicios adicionales que la ley preveía que podían ser prestados por el concesionario cuando lo solicitara, cabe destacar que el proceso de digitalización permite que, adicional a la televisión abierta, se puedan ofrecer mediante la explotación del espectro radioeléctrico servicios como:

- Internet
- Correo electrónico
- Transmisión de datos para empresas e instituciones
- Películas, canciones, juegos o cualquier otro contenido a demanda
- Sonido y subtítulos en varios idiomas
- Servicios de televisión interactiva: informativos en tiempo real, información de tráfico vehicular y clima, venta de productos –e-commerce
- Publicidad interactiva
- Guías de programación
- Juegos interactivos
- Participación en encuestas
- Teletexto

⁹⁹ Agustín Ramírez, *Aspectos jurídicos relevantes de la Ley Televisa: las bases de su inconstitucionalidad*. En: Esteinou Madrid, Javier et. al. La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México, 2009. Pp. 63.

- Aplicaciones de educación
- Servicios para personas con capacidades diferentes¹⁰⁰

Como puede observarse, los servicios que podrían prestar los concesionarios son variados y de gran importancia en el ámbito social y económico, debido a que la Internet, el correo electrónico e incluso las líneas telefónicas, son factores fundamentales para la población.

Bajo esa perspectiva, se puede presentar un fenómeno negativo para el desarrollo de las telecomunicaciones: la concentración¹⁰¹ o monopolio, la cual resta competitividad en el mercado y excluye a interesados con menor capacidad económica y de infraestructura, como las televisoras con proyectos culturales o la radio y Tv comunitarias.

Con el artículo 28 de la Ley Televisa el esquema para los concesionarios se convertía en ganar-ganar. Contaban con respaldo de la ley para refrendar sus títulos sin complicaciones, tenían preferencia frente a posibles competidores y con la solicitud para prestar otros servicios su campo de acción crecería, al igual que su capital.

“No existe posibilidad alguna para que una concesión que vence se adjudique a alguien diferente al actual concesionario, pues no se establecen requisitos adicionales para evaluar la factibilidad de la prórroga, como pudieran ser los relacionados con el cumplimiento de la función social a que se encuentra sujeta la explotación de un bien de esta naturaleza. Basta con ser el concesionario original y solicitar la prórroga para que ésta le sea obsequiada por la autoridad¹⁰².”

¹⁰⁰ Gabriel Sosa Plata, *Concentración, convergencia tecnológica y triple play, el artículo 28*. En: Esteinou Madrid, Javier et. al. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, 2009. Pp. 300.

¹⁰¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 28 que en los estados unidos mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

¹⁰² Agustín Ramírez, *Aspectos jurídicos relevantes de la Ley Televisa: las bases de su inconstitucionalidad*. En: Esteinou Madrid, Javier et. al. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, 2009. Pp. 62.

La crítica hace énfasis en que la concesión es casi intransferible a otros interesados, y señala la inexistencia de requisitos adicionales para otorgar de nuevo el título. Asimismo, el autor establece un criterio razonable para decidir el refrendo: la evaluación del cumplimiento de la función social.

“De manera muy sintética, la “Ley Televisa” incluyó prerrogativas favorables para la convergencia tecnológica de las televisoras, concesiones por 20 años y refrendo automático de las mismas, licitación y subasta pública de concesiones (quien diera más dinero ganaba las concesiones), mayores requisitos para otorgar permisos de radio y televisión de servicio público, e imposibilidad para la instalación de radios comunitarias¹⁰³.”

Con base en lo expuesto, es posible argumentar que la Ley Televisa brindaba beneficios a las empresas de medios de comunicación, asegurando su existencia e imponiendo sus intereses económicos sobre los sociales, sin que el Estado regulara de forma eficaz.

Asimismo, el papel de los legisladores y del titular del Poder Ejecutivo fue cuestionado, pues las modificaciones fueron aprobadas sin complicación en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, en tanto que el ex presidente Vicente Fox pudo vetarla y no lo hizo, a pesar de los pronunciamientos en contra del documento por parte de la SCT, la Cofetel y otros actores de la sociedad.

“Un recuento sobre 131 reformas a leyes federales establece que el Ejecutivo ha tomado un promedio de 50 días para publicar en el Diario Oficial de la Federación la ley correspondiente, contados a partir de que el decreto es firmado por los presidentes de ambas Cámaras del Congreso. Esta vez sólo pasaron 12 días¹⁰⁴.”

2.3.2 La oposición y el juicio de inconstitucionalidad contra la Ley

La expedición de la *Ley Televisa* produjo críticas en el ámbito social y político del país, que se manifestaron en peticiones para derogar la legislación, por tener ca-

¹⁰³ Gabriel Sosa Plata, *Op. Cit.*, pp. 5.

¹⁰⁴ Víctor Fuentes, *Da Fox FastTrack a Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, 12 de abril de 2006.

racterísticas que la convertían en inconstitucional, como permitir fenómenos de concentración, favorecer a los concesionarios con mayores posibilidades económicas y darles las bases para evadir licitaciones y así obtener los títulos para prestar otros servicios, sin necesidad de pagar un gravamen por ello.

v

Luis Cisneros, un actor independiente, convocó el 14 de abril a una manifestación en contra de la *Ley Televisa*, a la que acudieron 30 personas, las cuales circularon por Paseo de la Reforma, Insurgentes y Chapultepec:

“Los ciudadanos que partieron del Ángel de la Independencia acusaron al Secretario de Gobernación, Carlos Abascal, de traicionar al país por respaldar la reforma¹⁰⁵.”

Durante la protesta, los manifestantes también aseguraron que los empleados de Televisa fueron los encargados de redactar la ley en sus oficinas.

A las quejas contra la legislación se sumó la Asociación Veracruzana de Comunicadores Populares, que envió una carta a Vicente Fox, firmada por mil 500 radioescuchas, trabajadores y directivos de radios comunitarias, en donde expresaron su inconformidad por la ley, pues consideraron que violaba la libertad de expresión y atentaba contra las pequeñas estaciones de provincia.

“Deseamos expresarle nuestro total rechazo e indignación, en razón de que la llamada Ley Televisa limita el derecho a la libertad de expresión, socava nuestra soberanía nacional, impide el desarrollo social y cultural de amplias zonas marginadas del país y pone en peligro nuestro tránsito a la democracia”, expone la carta. La Ley Televisa, que usted pondrá en vigor, deja a los ciudadanos mexicanos en la simple condición de receptores pasivos de las dos grandes cadenas de televisión, sin derecho de réplica, y sin acceso al espectro radioeléctrico para gestionar, instalar y operar sus propios medios de comunicación¹⁰⁶.”

¹⁰⁵ Margarita Vega, *Protestan por Reforma*, Periódico *Reforma*, Nacional, 14 de abril, 2006.

¹⁰⁶ Lev García, *Reprochan reforma a Fox*, Periódico *Reforma*, Nacional, 13 de abril, 2006.

Además de la sociedad y las pequeñas radiodifusoras, un grupo de legisladores del PRI, PAN y PRD se opusieron a las reformas y, al día siguiente de la publicación del decreto de ley, reunieron las 43 firmas que exige la ley, para presentar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad.

A continuación se hace referencia a algunas opiniones¹⁰⁷ acerca de la *Ley Televisa*, por considerar que son ilustrativas con respecto del acontecimiento

Legislador	Partido	Opinión
Dulce María Sauri	Partido Revolucionario Institucional (PRI) 	<i>“Ahora no fue una devaluación monetaria, sino una devaluación del bien colectivo, una devaluación de la democracia.”</i>
Jesús Vicencio Álvarez	Partido Acción Nacional (PAN) 	Calificó como una “barbaridad” la publicación de la ley por parte del Ejecutivo.
César Raúl Ojeda	Partido de la Revolución Democrática (PRD) 	<i>“Se diseñó con el aval de Presidencia, fue algo muy bien diseñado, la presión a los grupos parlamentarios, la confesión de las dirigencias del PRI y PAN para avanzar en la ley con fines electorales, y ahora la publicación, a costa del patrimonio de país.”</i>

¹⁰⁷ Claudia Salazar, *Acusan senadores privilegios*, Periódico *Reforma*, Nacional, 12 de abril, 2006.

Tras recabar las firmas, los legisladores iniciaron un proceso con el objetivo de que la Suprema Corte revisara la ley expedida y la anulara, pues sus artículos y su estructura brindaban privilegios a Televisa y Tv Azteca, mismos que violaban garantías constitucionales.

Javier Corral, senador en ese entonces, fue uno de los promotores de la acción de inconstitucionalidad, y convocó a los miembros de la Corte para que se sumaran y juntos entregaran la acción de inconstitucionalidad.

“Un numeroso grupo de senadores estamos pidiendo audiencia con el presidente de la Corte, Mariano Azuela Huitrón, y le estamos pidiendo a él que invite a sus compañeros ministros para que nos acompañen en la entrega de la demanda de acción de inconstitucionalidad¹⁰⁸.”

El ex senador también explicó que, a pesar de que la legislatura en la que trabajaban estaba por terminar, sus abogados y los nuevos integrantes del Senado serían los responsables de dar seguimiento al proceso.

Para dar impulso a la acción de inconstitucionalidad, Javier Corral y diversas organizaciones se manifestaron el 23 de abril de 2006 en el Zócalo de la Ciudad, donde *“se creó el Frente Nacional para la Democratización de los Medios de Comunicación, con el que también se pretende impulsar un recurso de inconstitucionalidad por las reformas a la legislación de medios¹⁰⁹.”*

El primer propósito del Frente Nacional era dar apoyo a la acción de inconstitucionalidad, sumar gente en contra de las reformas y crear conciencia en la ciudadanía respecto de la importancia de la ley de medios.

¹⁰⁸ Claudia Salazar, *Amarran firmas contra ley*, Periódico *Reforma*, Nacional, 23 de abril, 2006.

¹⁰⁹ David Vicenteño, *Crean frente contra Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 24 de abril, 2006.

La acción de inconstitucionalidad fue presentada ante la Suprema Corte el 4 de mayo de 2006, por un grupo de 46 senadores:

“Los legisladores pedirán a la Corte que declare la invalidez en 20 artículos de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, publicadas por el Ejecutivo federal el 11 de abril pasado¹¹⁰.”

Javier Corral también destacó que era un hecho histórico, pues desde 1994, año en el que se incorporó, en la Carta Magna, el artículo 105, que refiere a la acción de inconstitucionalidad, era la primera vez en la que una tercera parte del Senado ejercía el derecho.

Tras presentar la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte aceptó tramitar la demanda, y se estimó que el juicio duraría entre cuatro y seis meses, -sin embargo, llevó más tiempo- en los cuales, para invalidar todos o algunos de los artículos expedidos en la *Ley Televisa*, se necesitaba el voto de al menos 8 ministros de 11 que integraban la Corte.

2.3.3 La Ley Televisa en juicio, durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa

Es importante considerar que la redacción de las reformas de la Ley Televisa, así como su votación, aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación fueron realizadas durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, y en periodo cercano a que diera inicio la contienda electoral. De tal manera que, el proceso de inconstitucionalidad continuó en el sexenio del presidente electo en los comicios del 2 de julio de 2006.

¹¹⁰ Claudia Salazar, *Buscan anular la Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 4 de mayo, 2006.

Tal coyuntura es un indicio de que los legisladores votaron a favor de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, para no entrar en conflicto con los intereses de las televisoras y de los candidatos de cada partido, quienes apoyaron sus campañas en radio y televisión.

El 8 de octubre de 2006, el ex senador Javier Corral hizo un llamado a Felipe Calderón para que corrigiera la *Ley Televisa*:

“Si realmente desea gobernar, ejercer la autoridad de un poder legal y legítimo, es indispensable acotar el poder del dinero y la televisión para que resurja el imperio de la soberanía estatal, hoy compartida con empresarios de la televisión¹¹¹.”

En el mismo pronunciamiento, Javier Corral pidió a los diputados de la nueva legislatura que generaran un debate interno para corregir las fallas de las reformas realizadas, ya que de no hacerlo, las decisiones de las televisoras se impondrían a los poderes constitucionales.

El 27 de octubre de 2006 legisladores del PRI, PAN y PRD, miembros de las comisiones de Radio y Televisión y Comunicaciones, hicieron un llamado para que su legislatura revisara la *Ley Televisa* y se modificara el apartado de competitividad.

Fue en junio de 2007 que la Suprema Corte de justicia de la Nación derogó parcialmente la Ley Televisa, evitando los privilegios para las empresas televisivas, como permitir la concentración y monopolización, otorgar concesiones de forma discrecional y con privilegios para la continuación del título, el perjuicio de los pequeños concesionarios y redes públicas, entre otros.

¹¹¹ Mayolo López, *Exhorta Corral a Felipe a corregir Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 8 de octubre, 2006.

La Suprema Corte invalidó en junio de 2007 cuatro artículos de la Ley Televisa, y nueve ministros concluyeron la sentencia definitiva, en la cual se lee:

“Primero: fue procedente y parcialmente fundada la “Acción de Inconstitucionalidad”.

Segundo: se declaró la validez de los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios; 9-A, primer párrafo y fracciones XI, XII, XIV, y XVI; 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de los artículos segundo transitorio; 16 por lo que hace al mecanismo de refrendo; 17-E, 17-F, 17-G, 20, 21-A y 79-A, fracción primera, de la Ley Federal de Radio y Televisión en términos de lo expuesto en los considerandos quinto a décimo segundo de la presente ejecutoria.

Tercero: se declaró la invalidez de los artículos 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones y artículos 16 en la parte relativa al plazo de duración de las concesiones, 17-G, 28 y 28-A de la Ley Federal de Radio y Televisión en los términos precisados en los considerandos décimo tercero y décimo quinto, para los efectos señalados en el último considerando de este fallo (...) ¹¹².”

Con la derogación parcial, la Suprema Corte privilegió el interés público al impedir que empresas privadas se beneficiaran en mayor medida con la explotación de un bien público, pero sin contraprestaciones por las actividades extras que podrían realizar, además de que la legislación perjudicaba la competitividad en el sector.

¹¹² “Proyecto de resolución 26/2006 sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión”, ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de mayo de 2007, versión estenográfica, p. 545, en: Javier Esteinou Madrid, et. al. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, 2009. Pp. 652.

CAPÍTULO 3

La reforma electoral 2007-2008 en materia de medios de comunicación y su aplicación en los procesos electorales 2009 y 2012

En el presente apartado se analizan los aspectos emblemáticos de la reforma electoral 2007-2008, referentes al financiamiento a los partidos políticos, la fiscalización de los recursos, la reglamentación de los periodos de precampaña y campaña para contiendas electorales, así como el surgimiento del lapso de intercampaña.

Asimismo, uno de los aspectos que destaca es el tema del modelo de comunicación que surge con la administración del IFE de los tiempos oficiales de radio y televisión, y que conlleva a un debate entre las empresas de comunicación electrónica y el Estado mexicano.

En el capítulo se ejemplifica la aplicación de la reforma electoral para los comicios de 2009 y de 2012, y se analiza el papel que tuvo el Movimiento #YoSoy132 en las elecciones federales de 2012, debido a que sus rutas de acción se enfocaron a elementos que la legislación 2007-2008 no contempló de forma amplia.

3.1 Aspectos centrales de la reforma electoral 2007-2008

A pesar de que la reforma electoral 2007-2008 aborda diversos temas como el financiamiento y fiscalización de recursos otorgados a los partidos políticos; las sanciones a las instituciones políticas y a actores externos que intervengan en la contienda y contravengan la ley; las normas para formar coaliciones; la regulación de precampañas; etcétera; el aspecto que resultó más controvertido está ligado a los medios de comunicación, su papel durante procesos electorales y las campañas.

A continuación se describen los ejes fundamentales de la reforma, con el objetivo de dimensionar la importancia de las modificaciones a la legislación electoral, para analizar los cambios en el tema de los medios de comunicación.

3.1.2 Financiamiento y fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos:

“Uno de los ejes centrales de la reforma 2007 fue, precisamente, la modificación sustancial de las reglas que norman el financiamiento público”¹¹³ .

Las modificaciones a la ley están vertidas en el artículo 41 Constitucional y en los artículos 77 y 78 del Cofipe, donde se indica la fórmula para calcular el financiamiento ordinario a los partidos políticos:

“Se modifica la fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos; ahora ésta considera el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Se especifica que los partidos políticos que hayan obtenido su registro en fecha posterior a la última elección tendrán derecho a recibir 2% del monto total de financiamiento público”¹¹⁴.”

Antes de la reforma 2007-2008 el financiamiento se calculaba con base en la consideración del Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, que tomaba en cuenta el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos y la duración de campañas.

Además, “el 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”¹¹⁵.”

¹¹³ Lorenzo Córdova Vianello, *Reforma política y electoral en América Latina, La reforma electoral y el cambio político en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 693.

¹¹⁴ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, *op. cit.*, p.67.

¹¹⁵ Artículo 41, fracción II, inciso a, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

El objetivo de las modificaciones al financiamiento ordinario de los partidos fue dar certeza a la asignación del mismo, y no dejar el procedimiento a las consideraciones del Órgano Superior. También toma en cuenta el número de personas inscritas en el padrón electoral. Los recursos también estarán condicionados al porcentaje de ciudadanos que haya votado por cada partido en las elecciones anteriores.

La asignación de recursos para las jornadas electorales también tuvo cambios. Antes de la reforma electoral 2007-2008 se otorgaba una cantidad igual al financiamiento anual ordinario; pero uno de los argumentos más persistentes para reformar este apartado fue que el gasto del erario público era excesivo.

Con el mismo afán por reducir el financiamiento, se determinó que habría dos porcentajes destinados a la obtención del voto:

“Cuando se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias¹¹⁶.”

La reforma electoral 2007-2008 también estipuló: *“no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia¹¹⁷ (...)”*

La legislación anterior sólo impedía las aportaciones o donativos a los partidos políticos, pero tras las elecciones del 2006 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

¹¹⁶ Artículo 41, fracción II, inciso b, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

¹¹⁷ Artículo 77.2, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

la Federación (TEPJF) resolvió¹¹⁸ que el Consejo Coordinador Empresarial brindó apoyo con *spots* políticos a un candidato presidencial; lo anterior fue motivo para que las modificaciones de la reforma electoral se orientaran a prohibir el apoyo de cualquier tipo a aspirantes, precandidatos o candidatos.

En cuanto al financiamiento que los partidos obtienen por las aportaciones de los simpatizantes, el porcentaje máximo que pueden obtener de ellos se redujo del 0.05% del monto total de financiamiento para actividades ordinarias a 0.5% del monto total del tope fijado para campaña presidencial.

Otro apartado que tuvo repercusiones se refiere a la obtención de recursos por rendimientos financieros, a través de fondos o fideicomisos, debido a que la legislación anterior tenía contemplado este aspecto, pero no existían suficientes controles para fiscalizar los recursos públicos.

Con los cambios a la ley, se establece que los partidos podrán abrir cuentas de rendimientos financieros, siempre y cuando estén domiciliadas en México, y sujetas a las siguientes disposiciones:

I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

¹¹⁸ "...al haber quedado demostrado, primero, el hecho de haberse difundido en radio y televisión dos promocionales a favor de dos fuerzas políticas (Partido Revolucionario Institucional) y Partido Acción Nacional) y en contra de otra (la Coalición Por el Bien de Todos) y de su candidato presidencial y, en segundo, al haber quedado demostrado que el Consejo Coordinador Empresarial contrató tales promocionales." s/autor, Elección Presidencial 2006. Dictamen Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Nuevo Horizonte Editores, 2006, pp. 67,68.

- III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y*
- IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político ¹¹⁹.”*

Anteriormente la ley no especificaba que las cuentas de los partidos políticos debían estar en instituciones bancarias del país, lo que dificultaba la fiscalización. Las disposiciones de la reforma también señalaron que todas las cuentas debían ser manejadas en moneda nacional y se eliminó el secreto bancario o fiduciario, con el objetivo de que el órgano fiscalizador del IFE cuente con información puntual respecto de las finanzas partidarias, en el momento que la requiera.

3.1.3 Las nuevas formas de sanción

En el paquete de modificaciones a la legislación electoral, se incluyeron medidas para brindar al IFE la capacidad de sancionar a los actores que incurran en faltas y pongan en riesgo la equidad en los comicios; dichas facultades fueron plasmadas en diferentes artículos del Cofipe y, particularmente, en el Libro Séptimo, documento en donde se abordan los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno.

“La reforma refuerza el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción. Las facultades del IFE para sancionar al respecto han sido fuertemente reforzadas¹²⁰.”

Cabe mencionar que el articulado del Cofipe tuvo repercusiones. En el texto previo a la reforma electoral los apartados que referían a las sanciones comprendían a

¹¹⁹ Artículo 78.4, inciso e, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

¹²⁰ Equipo investigador de IFES, *Aplicación de la Reforma Electoral 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Solares, 29 de mayo de 2009, pp.25.

partir del artículo 269 al 272 y, tras las modificaciones, el nuevo Código estipula las diversas faltas desde el artículo 342 al 355.

Lo anterior no sólo describe cambios de forma, pues como se expone, el número de artículos se incrementó, y se debe a que hubo mayor atención y análisis respecto de los motivos por los que el IFE puede sancionar a los partidos políticos, a las personas que contiendan por candidaturas, e incluso a los ciudadanos o personas morales que incurran en faltas a lo dispuesto.

Otro de los aspectos que dotó al IFE de más facultades para sancionar fue el Libro Séptimo, donde fueron plasmados los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno, que son las guías para tratar las controversias creadas por no acatar la Constitución o el Cofipe, específicamente en materia de financiamiento y gasto de los partidos, así como de las responsabilidades del personal del IFE.

Para la aplicación de sanciones fueron creados los procedimientos sancionador ordinario y el especial sancionador. El primero podrá iniciarse a través de un oficio, cuando cualquier órgano del IFE detecte conductas que contravengan la Constitución o al Cofipe; en el segundo caso, concierne a la Secretaría del Consejo General del IFE instruir el procedimiento, cuando se viole lo dispuesto en la Constitución o en el Código electoral, respecto de propaganda o actos anticipados de campaña.

Por otra parte, un punto que compete a las sanciones, pero también a la fiscalización, es la Contraloría General, que fue creada tras la reforma 2008, y que tiene dos atribuciones:

“1.- La Contraloría General del Instituto será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas de aquellos e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Séptimo de este Código¹²¹”.

“2.- La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Federal Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones¹²²”.

La operación de la Contraloría se apega a lo dispuesto en el Cofipe y su función es la de sancionar a quienes incurran en actos administrativos que estén fuera del marco de la legislación electoral. Asimismo, se encargará de fiscalizar los recursos con los que cuente el IFE, tanto ingresos como egresos, con la finalidad de controlar y tener mayor transparencia de los recursos públicos.

La reforma electoral 2007-2008 atendió algunos vacíos legales que existían en el Cofipe y en la Constitución Política en diversas materias, y en el tema de las sanciones fue necesario analizar los elementos con los que se contaba, las demandas de la ciudadanía, candidatos y partidos políticos, para desarrollar modificaciones sustanciales y consistentes con la realidad política del país.

3.1.4 Precampañas y campañas políticas

Las modificaciones de 2007-2008 consideraron el tiempo que los partidos destinaban a las precampañas y campañas políticas. Ambos puntos son fundamentales, pero destaca el hecho de que anteriormente no existían ante la ley la figura de las precampañas. La nueva reglamentación también reconoce legalmente las precampañas electorales.

¹²¹ Artículo 113.3, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

¹²² Artículo 388.1, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

La reforma no sólo estableció el término de precampañas, sino que el desarrollo y los debates para modificar la ley dieron como resultado que se plasmara el concepto en el artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; 2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular; 3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas¹²³”.

De acuerdo con lo expuesto, no sólo se integró el concepto, también se definió qué se entiende por “actos de precampaña” y por “propaganda de precampaña”, con el propósito de no dejar lugar a interpretaciones erróneas, y para contar con un marco de referencia si se presenta alguna acción fuera de la ley, por parte de algún actor político o social.

La definición de precampaña, así como los actos que se consideran parte de ese proceso, fueron acciones necesarias, pues este aspecto también fue regulado en cuanto a la duración de las mismas, así como al periodo en el que pueden iniciar y finalizar.

La regulación de las precampañas no podía esperar. Era un aspecto que no tenía precedentes de control por parte de las autoridades electorales, pero todos los partidos políticos hacían uso del mecanismo para promover las candidaturas de sus

¹²³ Artículo 212 del Código Fiscal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), texto vigente al 20 de febrero de 2013.

militantes. Incluso resulta difícil pensar que la figura de precampaña no existió en la ley hasta la reforma de 2008.

“El consejero Rodrigo Morales destacó que la propuesta recoge los grandes temas polémicos en el proceso de 2006: guerra sucia, regulación de precampañas y financiamiento. Particular énfasis hizo en las atribuciones para sacar del aire publicidad gubernamental, con lo que ‘ahora se lleva a la Constitución lo que antes teníamos que resolver con base en exhortos, tratando de hacer valer la autoridad moral del instituto’¹²⁴”.

La declaración del ex consejero Rodrigo Morales demuestra la importancia que tuvo la reforma en el aspecto de difusión, pues los ‘temas polémicos’ están relacionados con dicho tema. También hace referencia al fortalecimiento del IFE, pues el Instituto no tenía capacidad para sancionar a quienes incurrieran en hechos que pusieran en riesgo la equidad de la contienda electoral. Su intervención ante diversas problemáticas se concretaba a exhortos, los cuales estaban al margen de la ley y de la voluntad de los actores políticos.

¹²⁴ Alonso Urrutia, Buena acogida en el IFE a la reforma electoral, periódico: *La Jornada*, México, 31 de agosto, 2007.

En el siguiente cuadro se especifican los tiempos de duración de las precampañas¹²⁵, así como el financiamiento para el periodo:

Proceso	Reglamentación
Inicio de precampañas	Comenzarán, para todos los partidos, al día siguiente en que se apruebe el registro interno de las precandidaturas. Cuando un partido tenga prevista una jornada de consulta directa, se realizará el mismo día para todas las candidaturas.
Electoral federal: votación para Presidente de la República y para representantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.	Las precampañas iniciarán en la tercera semana de diciembre, previo al año de la elección. Su duración máxima será de sesenta días.
Electoral federal: cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados.	Las precampañas iniciarán en la cuarta semana de enero del año de la elección. Su duración máxima serán cuarenta días.
Financiamiento para precampañas.	De acuerdo con el punto uno del artículo 214 del Cofipe, el tope de financiamiento para precampañas será del 20 por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El Consejo General del IFE será el que determine los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que sea postulado.

Así, la regulación de las precampañas fue inédita, necesaria, y abarcó diversos componentes, desde su conceptualización en la legislación electoral, hasta la forma en la que se financiarían y la duración de las mismas. *“Hasta la elección del 2006, ésta (las precampañas) había sido una de las zonas más desordenadas del ámbito electoral”*¹²⁶.

La regulación de las precampañas fue una medida que se incorporó en el Cofipe y en la Constitución, para brindar mayor equidad en el proceso y evitar que el proseli-

¹²⁵ La duración de las precampañas se estipula en el artículo 211 del Cofipe, punto 2, incisos a, b y c.

¹²⁶ Pablo Javier Becerra Chávez, *La precampaña anticipada*, periódico *El Economista*, Columna invitada, México, 7 de junio de 2009.

tismo comience con anticipación y sin estándares para controlarlo, como sucedió en la precampaña del ex presidente Vicente Fox Quesada, quien *“desde julio de 1997 desarrolló actividades explícitas para convertirse en candidato del PAN para el año 2000, a tal grado que era sabido que en realidad casi nunca estaba en Guanajuato, estado que supuestamente gobernaba¹²⁷”*.

En cuanto a las campañas políticas, la legislación anterior permitía que las campañas iniciaran al otro día del registro de candidaturas y terminaran tres días antes de las votaciones, por tanto, su duración dependía de los cargos que fueran a elegirse. La reforma electoral estableció los siguientes tiempos para las campañas:

“La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales ¹²⁸”.

Con esta modificación, no sólo se establece una temporalidad fija para el periodo de campañas, pues la disposición es congruente con la reducción de gastos destinados a este rubro, de tal forma que el cálculo de financiamiento se establece con base en los cargos de elección popular que se elijan durante el proceso, como se explicó en el apartado Financiamiento y Fiscalización de los Recursos Otorgados a los Partidos Políticos.

3.2 Lineamientos de la reforma electoral 2007-2008 para las campañas electorales. El nuevo modelo de comunicación

Uno de los ejes fundamentales de la reforma se enfocó a las campañas políticas, particularmente las que se desarrollan en los medios de comunicación. Derivado

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente a abril de 2013.

de este componente, fue necesario realizar cambios legislativos que resolvieran problemáticas como el uso indebido de la propaganda gubernamental; el gasto excesivo de los partidos políticos en espacios de radio y televisión, para difundir sus mensajes y el desmesurado número de *spots* políticos, lo que derivó en una consecuencia no buscada: la llamada “spotización.”

Las implicaciones de la reforma en este apartado son numerosas y constituyen gran parte de los análisis políticos, académicos y sociales, debido a la trascendencia que las decisiones del Estado tuvieron en el ámbito electoral y, sobretudo, en el campo de la propaganda política.

Conviene iniciar el análisis con el apartado del control de la propaganda gubernamental; tema que cobró relevancia para el nuevo modelo de comunicación durante las campañas electorales.

El trabajo legislativo en este rubro consistió en la adición de tres párrafos al artículo 134 Constitucional, en los cuales se buscó limitar la intervención de actores externos en las campañas políticas, o que un servidor público difundiera su imagen a través de propaganda gubernamental, pagada con recursos públicos.

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

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

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

Las disposiciones añadidas al artículo 134 Constitucional fueron diseñadas para evitar que cualquier servidor público haga uso de la propaganda gubernamental para fines proselitistas, ya sea para su persona o para el de algún partido político.

Kristian Bernal identificó cuatro puntos principales por los que fue indispensable añadir las disposiciones:

- *“La falta de regulación propiciaba el desperdicio de recursos públicos en la promoción personal de funcionarios.*
- *La concurrencia de servidores públicos en la vida política electoral sin reglas, distorsionaba la equidad de la competencia.*
- *La permanente confusión entre funcionarios-candidatos alteraba el trabajo de los gobiernos y de la propia función pública.*
- *En la calificación presidencial de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la injerencia de algunos servidores públicos puso en riesgo la elección¹²⁹”.*

A pesar de que sólo se agregaron tres párrafos al artículo 134, su función es acotar el ejercicio del poder público con fines particulares, para impedir que actores externos intervengan en las contiendas electorales, a través de la difusión de mensajes propagandísticos que se manifiesten a favor o en contra de un partido político o persona que aspire a un cargo de elección popular.

La regulación del artículo 134 fue motivada por actos de servidores públicos que usaron la propaganda gubernamental para difundir su imagen. Como fue el caso de Roberto Madrazo Pintado, quien durante su gestión como gobernador de Tabasco realizó constantes apariciones en *spots* políticos que difundían los cambios favorables hechos en su administración.

¹²⁹ Jorge Kristian Bernal Moreno, et. Al., *La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009, en Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 127.

“El tema de la promoción personalizada de la propaganda gubernamental surge con los cambios políticos que ha vivido el país(...) Fue Roberto Madrazo Pintado en el proceso interno durante el año 1999, cuando el PRI adoptó por vez primera la consulta abierta a la ciudadanía para elegir candidato presidencial. El entonces gobernador, con una serie de promocionales que se difundieron en los horarios de mayor audiencia en la televisión en los dos canales más importantes a nivel nacional, proyectaba supuestamente al estado de Tabasco por lo que se había hecho en materia de educación, de salud y en actividades económicas —por cierto, puras mentiras—, y al final de cada uno de ellos terminaba con el slogan ‘Quién dice que no se puede.’”¹³⁰

El motivo del militante priista para difundir su imagen fue conseguir la candidatura interna de su partido, para poder contender en la elección presidencial del 2000. Sin embargo, a pesar de emplear propaganda gubernamental para favorecer su presencia, fue Francisco Labastida Ochoa quien obtuvo el lugar para aspirar al poder Ejecutivo Federal.

Otro actor político que empleó propaganda gubernamental para difundir su imagen fue el panista Vicente Fox Quesada, quien durante su mandato presidencial apareció en *spots* en los medios de comunicación para transmitir las acciones logradas y los planes durante su gobierno.

“Usó y abusó de los spots para hacer promoción de su propia persona en la propaganda gubernamental. Él salía en los spots, cosa que era una novedad en la tradición de la propaganda gubernamental mexicana, ya que generalmente los presidentes priistas no aparecían en spots, lo hacían con toda frecuencia (...) pero no en spots”¹³¹.

Además de difundir su imagen, Vicente Fox encabezó en 2003 una campaña de propaganda que fue considerada por el Instituto Federal Electoral como un hecho que ponía en juego la equidad de la contienda electoral para las elecciones legislati-

130 Arturo Núñez Jiménez, Propaganda gubernamental y la necesaria reglamentación del artículo 134 constitucional, ponencia presentada en el marco del “Seminario Elecciones 2012: en Busca de Equidad y Legalidad”, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 18 de octubre de 2010.

131 *Ibidem*.

vas de ese año. Sus mensajes promovían la importancia del voto, pero favorecían al Partido Acción Nacional, por lo que el IFE pidió que las emisiones se suspendieran

“Woldenberg¹³² dijo que la solicitud que se hizo a Fox para retirar sus promocionales fue hecha tratando de buscar una salida política al conflicto y que el Presidente accediera a cancelar los mensajes; ‘finalmente eso sucedió y qué bueno que haya sucedido¹³³’.

Las modificaciones al artículo 134 benefician el proceso de las contiendas electorales, al impedir que los recursos públicos sean empleados con fines proselitistas, a favor o en contra de un partido político o candidato. Este aspecto fue fundamental para el nuevo modelo de comunicación política que delineó la reforma electoral 2007-2008, pues determinó que los funcionarios públicos deben mantenerse al margen de las campañas y de las elecciones.

En el marco de la discusión para la reforma electoral, un tema central fue la regulación de las campañas políticas en los medios de comunicación electrónicos, particularmente por dos puntos: durante la campaña presidencial del 2006 se evidenció la falta de normas para evitar que los candidatos se denigraran sin fundamentos y el gasto excesivo de los partidos políticos en la compra de espacios en radio y televisión, para difundir *spots* políticos.

Normas para impedir la denigración: derivado del proceso electoral 2006, el señalamiento que se introdujo al Cofipe en la reforma electoral de 1996, el cual prohibía expresiones que implicaran diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración para instituciones, partidos y candidatos, fue elevado a rango Constitucional en la

¹³² José Woldenberg Karakowsky fue Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de 1997 a 2003.

¹³³ S/a, Satisface al IFE retiro de spots presidenciales, periódico *El Siglo de Durango*, México, viernes 27 de junio, 2003.

reforma 2007-2008, con cambios que limitaron la interpretación, y con los objetivos de sancionar de forma correcta y modificar la organización de las posteriores campañas.

“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 personas¹³⁴”.

Además, los términos diatriba, infamia, injuria y difamación fueron suprimidos del artículo 41 Constitucional reformado en 2008, y en 2009 el Tribunal Electoral definió la palabra denigrar:

“Hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión, así cualquier expresión crítica (falsa o verdadera) cabe dentro de esa definición. Después hicieron tabla rasa entre opinión e información y, finalmente, señalan que la veracidad de los dichos no justifican la legalidad de su propaganda¹³⁵”.

La finalidad de incluir en la Carta Magna y en el Cofipe la prohibición para denigrar o calumniar fue juzgar con imparcialidad a quienes incurrieran en dichos actos; en la misma óptica, el TEPJF emitió la definición del término ‘denigrar’, para que no hubiera cabida a sobreinterpretaciones y, si se iniciaba un proceso en contra de un actor, se tuvieran elementos suficientes para saber si las sanciones procedían.

Gasto excesivo de los partidos políticos: los gastos de las instituciones en compra de espacios en radio y televisión se volvieron muy altos a partir de 1997, de acuerdo con Gabriel Sosa Plata:

“Los procesos electorales se habían convertido en fuentes de financiamiento muy importante para las empresas mediáticas, particularmente las que tenían canales de

¹³⁴ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a febrero de 2013.

¹³⁵ Jesús Cantú, El Tribunal Cencela la Libertad de Expresión en la Propaganda Electoral, en Democracia Sin Garantías. Las autoridades vs la reforma electoral, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2009, pp. 108.

televisión, como sucedió en las elecciones intermedias de 1997 y las federales del 2000 y del 2006. Las elecciones se convirtieron en un buen negocio para los medios electrónicos, al tiempo que se fortalecía la supremacía de las corporaciones mediáticas en el Estado mexicano, bajo la complicidad y complacencia del poder político¹³⁶”.

El uso y gasto excesivo que los partidos políticos han realizado en inserciones en los medios de comunicación fue uno de los motivos esenciales por lo que la reforma electoral 2007-2008 dictó nuevas normas al respecto, debido a que los legisladores consideraron que el dinero empleado en este rubro podía ser ahorrado, ya que el Estado, por derecho constitucional, posee tiempos en radio y televisión, por los cuales no es necesario pagar nada, como fue explicado en el capítulo uno del presente trabajo.

“Que se restrinja la publicidad pagada para promover las campañas de partidos y candidatos es un avance indudable. Para eso existen los tiempos oficiales del Estado que concesiona las frecuencias a los medios privados¹³⁷”.

Para evitar que la inversión de los partidos políticos fuera excesiva en los medios de comunicación, y partiendo del principio de que el Estado puede emplear espacios en radio y televisión, sin pagar por ellos, la reforma electoral modificó las condiciones en las que las campañas políticas podrían transmitirse en medios electrónicos.

3.2.1 Administración de los tiempos oficiales en televisión y radio

Con la reforma electoral, se especificó en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el IFE sería la única autoridad que administre a los partidos políticos los espacios para difusión en radio y televisión.

¹³⁶ Gabriel Sosa Plata, Medios electrónicos, democracia y elecciones, Revista *El Cotidiano*, Vol. 24, Núm. 155, mayo-junio, 2009, pp. 15.

¹³⁷ César Cansino, *¡Tengan su reforma!*, periódico *El Universal*, sección Opinión, viernes 14 de septiembre, 2007.

“El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales¹³⁸”.

Con esta disposición, no sólo quedó especificado que el IFE será la institución que podrá distribuir los espacios para radio y televisión, sino que también se abrió la pauta para prohibir la contratación de tiempos en medios electrónicos, por parte de actores ajenos a la contienda electoral, o que intenten apoyar una candidatura o fuerza política.

“los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero¹³⁹”.

Al administrar los tiempos que los partidos políticos emplearán para sus campañas, el IFE adquiere atribuciones, las cuales se suman a las de fiscalización, y procedimientos sancionadores, lo que brinda mayor constitución al organismo autónomo, pero también pone en riesgo la certeza de un eficaz funcionamiento.

No obstante, el trabajo legislativo incluyó un modelo para la distribución de espacios a los partidos políticos en medios electrónicos, el cual también fue inscrito en el artículo 41 Constitucional, donde se define lo siguiente:

¹³⁸ Artículo 41, Apartado A, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a febrero de 2013.

¹³⁹ *Ibidem*.

Tiempo en medios de comunicación electrónicos

El IFE dispondrá de 48 minutos diarios, que debe distribuir en dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en radio y televisión, en un horario de programación entre las 6 y las 24 horas.

Precampañas

Los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en radio y televisión.

Campañas

Se deberá destinar al menos el 85 por ciento de los 48 minutos diarios de los que dispone el IFE.

Fuera de los tiempos de precampañas y campañas

Fuera de los tiempos para la obtención del voto, el IFE recibirá hasta el 12 por ciento del tiempo que el Estado tiene en radio y televisión; el 50 por ciento del espacio en medios deberá ser distribuido en forma igualitaria por el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos, y el tiempo restante lo empleará para sus fines o de otras autoridades electorales, federales o de las entidades federativas.

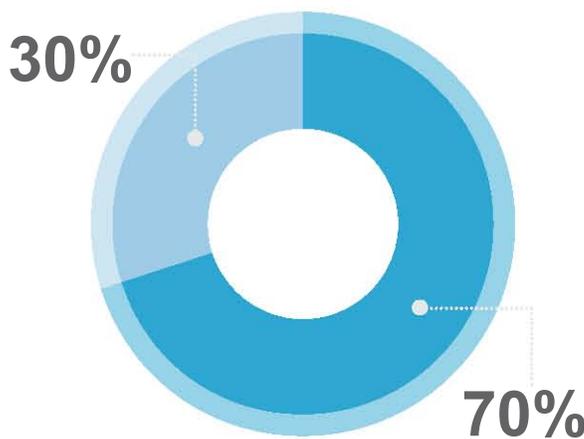
El tiempo que se asigne a los partidos, en esta modalidad, deberá emplearse de la siguiente forma:

Cada institución política transmitirá un programa mensual de cinco minutos y el tiempo restante en mensajes de veinte segundos cada uno (spots).

En situaciones especiales, el IFE podrá disponer de los tiempos que corresponden a los partidos en este rubro.

Fuente: elaboración propia, con base en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2.2 ¿Cómo se divide el tiempo administrado por el IFE, para los partidos políticos?



Distribución del tiempo:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, el 30 por ciento del tiempo en medios electrónicos se debe distribuir en forma igualitaria para los partidos políticos, y el 70 por ciento restante **se dividirá de acuerdo con los resultados de la elección anterior para diputaciones federales.** (El partido que tuvo mayor votación tendrá más tiempo en medios).

Fuente: elaboración propia, con base en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El inciso F del artículo 41 Constitucional señala que los partidos políticos que no tengan representación en el Congreso de la Unión sólo recibirán la parte correspondiente al porcentaje igualitario; es decir, una fracción del 30 por ciento.

Algunas disposiciones señaladas en el artículo 41 de la Constitución mexicana también fueron plasmadas en el artículo 49 del Cofipe; sin embargo, se agregó un aspecto en el que se señala que el Consejo General deberá reunirse a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, con el propósito de *presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.*

Las reuniones entre el Consejo y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) se apegan al criterio de impedir que actores ajenos a los procesos electorales intervengan en las contiendas, debido a que la difusión en los noticieros puede tener criterios a favor o en contra de una fuerza política o candidato.

Para dar cumplimiento a los lineamientos de la reforma electoral, mediante el artículo 76 del Cofipe se creó el Comité de Radio y Televisión del IFE, que es el órgano encargado de aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los mensajes políticos. También se encarga de monitorear los medios electrónicos con el objetivo de garantizar la correcta administración de tiempos con fines electorales a nivel federal y local.

El Comité se integra por:

- “a) Un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional;*
- b) Tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos a que se refiere el presente Código; y*

c) *El Director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien designe¹⁴⁰.*

Los cambios legislativos expuestos en este apartado dan cuenta de un nuevo modelo de comunicación, el cual fue trazado a partir de las experiencias en diversos procesos electorales, y que considera la actuación de diversos actores, como los medios de comunicación, la ciudadanía, las personas que aspiran a cargos de elección popular, las empresas, etcétera.

Con las reformas, el gasto en medios de comunicación por parte de los partidos políticos se redujo indirectamente, porque fue prohibida la contratación de los mismos, y se especificó que sólo podrán realizar sus actos de difusión en radio y televisión a través de los tiempos del Estado.

Los lineamientos de la reforma electoral en el ámbito de comunicación generaron una nueva relación entre el Estado, la autoridad electoral y las empresas mediáticas, la cual tuvo reacciones a favor y en contra, principalmente porque se realizaron cambios sustanciales y que pusieron en detrimento los intereses de los medios de comunicación, como se expondrá en el siguiente punto.

3.3 La crítica de los concesionarios y de la sociedad a la reforma electoral 2007-2008

Las normas dispuestas, relacionadas con el nuevo modelo de comunicación, causaron polémica por dos motivos: fueron catalogadas como reglas que atentaban contra la libertad de expresión y, por otra parte, los concesionarios replicaron porque la ley prohibió la venta de espacios en medios electrónicos, para fines de propaganda

¹⁴⁰ Artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), texto vigente a febrero de 2013.

política, por lo cual las empresas perdieron importantes ingresos económicos.

“Tales medidas han propiciado un arduo debate académico, entre intelectuales y en la opinión pública, acerca de si su adopción implica límites indebidos a la libertad de expresión en una sociedad democrática¹⁴¹”.

De acuerdo con lo expuesto, las críticas se perfilaron por parte de los propietarios de los medios de comunicación, quienes vieron afectados sus intereses, y por un grupo de ciudadanos.

En el caso de los concesionarios, sus críticas fueron expuestas durante la sesión en la que los senadores de la República discutían las modificaciones a la legislación electoral. Acudieron a la sesión plenaria y trataron de evitar la aprobación de las reformas que afectaban sus intereses privados.

“Hasta la Torre del Caballito¹⁴², decididos a ser escuchados, llegaron los 10 hombres de los medios electrónicos más influyentes. Nombres y apellidos de peso en la industria: Francisco Ibarra, Carlos Aguirre, Rogerio Azcárraga, Javier Tejado, Ernesto Vidal, Tristán Canales, Javier Mérida y Luis Armando Melgar; todos encabezados por Enrique Pereda, de la CIRT. Con ellos llegó la batería pesada de la opinión electrónica: Joaquín López Dóriga, Ciro Gómez Leyva, Carlos Loret, Denise Maerker, Javier Alatorre, José Cárdenas, Pablo Hiriart, Guillermo Ortega, Sergio Sarmiento. Conductores, opinadores, periodistas cuya presencia tenía doble sentido: para muchos era ir a defender su trabajo y evitar que la reforma electoral limitara la libertad de expresión; para los concesionarios de la industria era una muestra de fuerza¹⁴³”.

El arribo de concesionarios y personas que laboraban en los medios electrónicos tuvo como objetivo ejercer presión para que los legisladores de la Cámara Alta no

141 J. Jesús Orozco Henríquez, Medios y Elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión, en Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, pp. 270.

142 La Torre del Caballito fue la sede alterna del Senado de la República hasta el año 2011.

143 Salvador García Soto, *Serpientes y Escaleras, Los medios van al Senado*, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.

aprobaran el dictamen que prohibía la contratación de espacios en radio y televisión, para campañas políticas.

El debate entre senadores y concesionarios fue transmitido en cadena nacional por Televisa y Tv Azteca el 11 de septiembre de 2007; un encuentro inusual en donde el interés público y el privado se confrontaron y demostraron sus posiciones e intereses.

Otro de los aspectos que motivó el choque de intereses entre el legislativo y los propietarios de las empresas de difusión estuvo ligado al hecho de que la reforma estipuló que los partidos políticos y las autoridades en materia electoral tendrían derecho a usar los tiempos del Estado en radio y televisión, sin realizar ningún pago por el espacio; lo que implicaba pérdidas en tiempos de transmisión y en dinero, para los medios.

Rogelio Azcárraga Madero, propietario de Grupo Fórmula, durante su exposición frente a los legisladores, en la Torre de *El Caballito*, evidenció la razón por la que estaba en desacuerdo con las modificaciones a la legislación electoral:

*“¡Nos van a quitar 30 por ciento del tiempo sin pagar un solo centavo, además de arruinar los ratings!”*¹⁴⁴; Azcárraga también comparó el caso con *La Hora Nacional*¹⁴⁵, aludiendo a que era una programación por la que nadie se interesaba y suponía que sucedería lo mismo con los *spots* de los partidos.

El desacuerdo del concesionario se enfocó en las percepciones económicas, no en el interés por el bien público, como afirmaron en un principio, cuando otros propie-

¹⁴⁴ Jorge Alcocer Villanueva, Avanza, México, periódico *Reforma*, sección Opinión, 11 de septiembre, 2007.

¹⁴⁵ *La Hora Nacional* es un programa radiofónico, cuya transmisión comenzó el 25 de julio de 1937. Su origen se debe a la intención del Gobierno federal de estrechar la comunicación con la sociedad y fortalecer la integración nacional. Actualmente, *La Hora Nacional* se transmite todos los domingos de las 22:00 horas a las 23:00.

tarios de empresas mediáticas, junto con sus representantes, aseguraron que las modificaciones al artículo 41 atentaban contra la libertad de expresión.

De acuerdo con Javier Esteinou Madrid, los medios de comunicación realizaron una campaña de manipulación para evitar que se aprobaran las modificaciones a la legislación electoral, la cual se basó en cuatro puntos¹⁴⁶.

Campaña mediática en contra de la reforma electoral 2007-2008

1. Los medios sostuvieron que tenían derecho a participar en las campañas electorales, porque es una garantía de la libertad de expresión y derecho a la información.
2. Si se impide la intervención de terceros, se puede caer en un Estado autoritario.
3. Al no aprobarse que los partidos políticos compren sus tiempos electorales a los medios comerciales, esto ocasionará un gran golpe económico para las empresas de comunicación electrónicas, pues perderán muchos ingresos que provienen de la venta de espacios políticos en las etapas de campañas electorales.
4. Habrá pérdida de rating y dinero, pues disminuirán los espectadores y, en consecuencia, las inversiones publicitarias.

Fuente: elaboración propia, con base en Javier Esteinou, *La crisis del Neoliberalismo contemporáneo y las elecciones políticas en México*.

Los argumentos de los medios de comunicación estuvieron abanderados por la defensa de la libertad de expresión, pidiendo a los legisladores que reconsideraran las disposiciones respecto de la prohibición a terceros para contratar espacios en radio y televisión, así como el uso de tiempos oficiales para la transmisión de propaganda política.

“López Dóriga¹⁴⁷ criticó a su vez el contenido del artículo 41, en el que se prohíbe difundir mensajes en radio y televisión “susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos o candidatos”.

¹⁴⁶ Javier Esteinou Madrid, *La crisis del neoliberalismo contemporáneo y las elecciones políticas en México*, *Revista electrónica Razón y Palabra*, número 67, abril 21, 2013, Dirección electrónica: <http://www.razonypalabra.org.mx>, consultada el 11 de abril de 2013.

¹⁴⁷ Joaquín López Dóriga, desde el año 2000 es titular del espacio *El Noticiero con Joaquín López Dóriga* de la empresa Televisa.

Sostuvo que esa redacción atenta contra la libertad de expresión, pues la crítica a políticos equivaldría a violar la Constitución¹⁴⁸.”

A pesar de la intervención inusual de los representantes de medios electrónicos en el Senado de la República, la reforma electoral fue aprobada, debido a que los legisladores decidieron seguir adelante con el proceso para modificar la ley. Se trató de un hecho importante, pues se acotó el poder de facto de las empresas difusivas y se realizaron cambios sustanciales para los procesos electorales.

“No lograron conmovier a los legisladores, quienes por primera vez en mucho tiempo presentaron un frente unido, en especial los militantes de los tres principales partidos, PAN, PRI y PRD. Como les comentó el perredista Pablo Gómez: tal vez deberían preguntarse cómo provocaron esa unión¹⁴⁹.”

Los legisladores de los partidos con mayor representación cerraron filas y aprobaron la reforma electoral, a pesar de los reclamos de los concesionarios, pues decidieron que los cambios favorecerían a la ciudadanía y fortalecerían los procesos democráticos del país, al evitar que actores externos a la contienda se manifestaran a favor o en contra de algún candidato o partido político.

“Quienes quieren hacer valer simplemente su fuerza o poder acumulado, que no se equivoquen, porque podrán doblar a más de un político, pero nunca quebrar al Estado¹⁵⁰”, señaló el entonces coordinador de los senadores priistas, Manlio Fabio Beltrones, demostrando que la decisión del Senado de la República era irreversible. El debate en el Senado de la República duró cerca de cuatro horas, y las exposiciones por parte de ambas esferas fueron contundentes, como los argumentos del

148 Andrea Becerril y Víctor Ballinas, *Senado y poderes fácticos chocan en el marco de la reforma electoral*, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.

149 Miguel Ángel Rivera, *Clase Política*, “Súplica” de concesionarios, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.

150 Arturo Zárate Vite, *Aprueban reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

legislador perredista Pablo Gómez Álvarez, quien recordó a los empresarios que estaban explotando un bien público a través de una concesión.

Las palabras del legislador fueron categóricas porque evidenciaron que el interés público era superior al de los particulares y planteó que debido a la concesión los propietarios de las empresas mediáticas tenían su materia prima de trabajo.

La reforma electoral 2007-2008 recibió diversas críticas por parte de los concesionarios, quienes argumentaron que el motivo que los reunió fue la defensa por la libertad de expresión frente al poder legislativo; sin embargo, tras la discusión con los senadores, reconocieron que su molestia estaba centrada en las pérdidas económicas que tendrían.

Un grupo de intelectuales tomó partida en el debate y manifestó su descontento con las modificaciones a la legislación electoral, exponiendo que los cambios al artículo 41 atentaban contra la libertad de expresión; uno de los argumentos que los concesionarios emplearon al tratar de impedir que se aprobara el dictamen de la reforma en el Senado de la República.

Los intelectuales *“se sumaron a la causa de los medios, es decir, rechazaron y desmeritaron la entonces propuesta de reforma al señalarla como amenazante, prohibitiva y censurante de la libertad de expresión¹⁵¹”*.

La reacción de los intelectuales frente a la reforma electoral fue promover un amparo contra el artículo 41 de la Constitución mexicana, que fue solicitado el 21 de diciembre de 2007, por 15 integrantes del grupo: Héctor Aguilar Camín, periodista,

¹⁵¹ Rodríguez Hernández Carlos Edmundo, en *Sufragio*, revista Especializada en Derecho Electoral, *La reforma constitucional electoral 2007 en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.

novelista e historiador; Jorge Castañeda Gutman, ex secretario de Relaciones Exteriores en México; Luis de la Barreda, doctor en derecho por la UNAM; Federico Reyes Heróles, escritor y comentarista político; Jorge Fernández Menéndez, periodista; Luis González de Alba, escritor; Ángeles Mastretta, escritora y periodista; Gerardo Estrada Rodríguez, doctor en Sociología y promotor de la cultura en México; José Roldán Xopa, especialista en Derecho Constitucional; Miguel Limón Rojas, abogado y ex secretario de Educación Pública; Luis Rubio, doctor en Ciencias Políticas, analista y columnista; Sergio Sarmiento, periodista; Isabel Turrent, historiadora y escritora; Ramón Xirau, poeta y filósofo mexicano; y Leo Zuckerman, comentarista y académico.

El litigio por el amparo comenzó en 2007, pero Rafaela Franco Flores, jueza de Distrito en Materia Administrativa, lo desechó, aunque un año más tarde fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el 27 de febrero de 2008, pues se consideró que atacar una reforma constitucional a través del amparo era posible y debía revisarse el caso para dar respuesta a la ciudadanía.

En caso de lograr ampararse, las 15 personas que firmaron tendrían la posibilidad de contratar espacios en medios de comunicación electrónicos durante los procesos electorales, con el objetivo de manifestarse a favor o en contra de una candidatura a puesto de elección popular o fuerza política.

Las razones para emprender un juicio de amparo fueron resumidas por Héctor Aguilar Camín en cuatro aspectos:

“1. El principio de la libre manifestación de las ideas; 2. El principio de la no discriminación, pues la reforma discrimina en la difusión de sus ideas a quienes no pertenecen a un partido político; 3. El principio de libre asociación, pues la reforma obliga a asociarse a un partido para emitir spots políticos en medios; y 4. El principio de igual-

dad ante la ley, pues la reforma da trato desigual a quienes pertenecen a un partido político y a quienes no¹⁵²”.

Con base en las consideraciones expuestas, la discusión jurídica se basó en el supuesto de que el artículo 41 Constitucional, tras ser reformado, era opuesto a otros derechos básicos, como la libertad de expresión, la no discriminación, la libre asociación y el de igualdad ante la ley, por lo que la ciudadanía resultaba afectada con las normas legisladas.

No obstante, la postura de los intelectuales fue refutada, pues los argumentos que emplearon para promover su amparo eran discutibles y existían otros ángulos desde los cuales se podía analizar el caso, como lo ejemplificó John Ackerman al explicar que la prohibición de contratación de propaganda aplicaba para partidos y ciudadanos, y que el uso de los tiempos de Estado en medios electrónicos derivaba de su calidad como “entidades de interés público”.

“La prohibición contra la contratación de propaganda electoral es una limitante estrictamente comercial que no viola el principio de la libertad de expresión. Así como se prohíbe que se anuncie la venta de drogas, de cigarros o los servicios de prostitución, hoy se protege el interés público al evitar la injerencia indebida del dinero privado en las contiendas electorales(...) Lo único que se obstaculiza es la comercialización de los mensajes electorales en los medios electrónicos¹⁵³”.

Por su parte, Raúl Trejo Delarbre defendió las virtudes de la reforma electoral y también debatió los argumentos de los intelectuales, explicando que las empresas de difusión se regían por diversos lineamientos en materia de contenidos y publicidad, por lo cual era completamente válido crear normas para el caso de las contiendas electorales.

¹⁵² Cfr. Héctor Aguilar Camín, El “amparo de los intelectuales”. Ayuda de memoria, 2, periódico *Milenio*, México, 24 de enero de 2011.

¹⁵³ John M. Ackerman, *La Corte, los intelectuales y el poder*, periódico *La Jornada*, México, 24 de enero de 2011.

“Los partidos y ciudadanos tienen que ajustar sus actividades a las reglas que valen para todos. (...)No obstaculiza, en absoluto, la posibilidad de que los ciudadanos opinen y participen en los medios de comunicación¹⁵⁴”.

A la defensa de la reforma electoral 2007-2008 se sumaron otros académicos como José Woldenberg Karakowsky, Pedro Salazar, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y columnista de *El Universal*, y Lorenzo Córdova Vianello¹⁵⁵, investigador y profesor de la UNAM.

A pesar de que el grupo de los intelectuales emprendió diversas acciones para que su amparo resultara a su favor, el 28 de marzo de 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedente el recurso, con una mayoría de siete votos contra cuatro.

3.4 Aplicación de la reforma en las elecciones del 2009

En el proceso electoral federal 2008-2009¹⁵⁶, cuya votación para renovar la Cámara de Diputados se llevó a cabo el 5 de julio de 2009, se aplicaron las disposiciones de la reforma electoral 2007-2008, por lo que se emplearon los tiempos del Estado para transmitir los mensajes de propaganda política por radio y televisión, sin ningún pago a los concesionarios.

También entró en vigor la disposición que prohíbe a actores ajenos a las contiendas electorales contratar espacios en medios electrónicos, para manifestarse a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza política.

¹⁵⁴ Raúl Trejo Delarbre, *La Corte ante la propaganda política*, Blog electrónico *Sociedad y Poder*, consultado el 20 de abril de 2013, México, Dirección URL: <http://sociedad.wordpress.com/>

¹⁵⁵ El 15 de diciembre de 2011 fue nombrado Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), cargo que actualmente ocupa.

¹⁵⁶ También se celebraron comicios en diez estados de la República, para elegir diferentes cargos, entre ellos a seis gobernadores.

Las normas desarrolladas en la reforma electoral, en particular las expuestas en el artículo 41 Constitucional, representaron graves pérdidas económicas para las televisoras, que en contiendas anteriores habían tenido percepciones importantes por este rubro, como se muestra en el siguiente cuadro:

Proceso electoral	Financiamiento para campañas electorales	Gasto en radio y televisión	% de recurso de campaña empleado en medios
1997	Mil 721.4 millones de pesos	Mil 93 millones de pesos	63.5%
2000	Mil 672.5 millones de pesos	Mil 314.40 millones de pesos	78.58%
2003, elección intermedia, sólo se renovó la Cámara de Diputados.	Dos mil 316.4 millones de pesos	662.34 millones de pesos	28.59%
2006	Mil 749.7 millones de pesos	Mil 678.60 millones de pesos	95.9%
2009	602.4 millones de pesos	0	0%

Fuente: elaboración propia, con base en El IFE y el Costo de la Vida Democrática en México: respuesta al estudio ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?, Instituto Federal Electoral, Secretaría Ejecutiva, México, p. 9.

De acuerdo con los datos expuestos, el gasto que los partidos políticos destinaron a la compra de espacios en radio y televisión desde 1997 fue superior al 50 por ciento del presupuesto que les fue asignado por concepto de gastos de campaña, incluso aumentó en las siguientes contiendas electorales, excepto en la elección del 2003¹⁵⁷, donde las campañas fueron para renovar la Cámara Baja del Congreso de la Unión, por tanto, la duración de las mismas fue menor.

¹⁵⁷ El presupuesto para campañas electorales fue alto, en comparación con los de otras jornadas, porque existían 11 partido registrados, que fueron un factor multiplicador del presupuesto. Tras la reforma electoral 2007-2008, el método para calcular el financiamiento redujo el presupuesto otorgado por prerrogativas y para precampañas y campañas políticas.

Las cifras expuestas son oficiales, provienen de informes del IFE, y derivan del financiamiento público ordinario que fue otorgado a los partidos para gastos de campaña; sin embargo, no están consideradas las compras que realizaron actores externos a la contienda electoral, ni los gastos que se realizan fuera de periodos electorales.

No obstante, las percepciones económicas de los concesionarios, sólo del financiamiento público, eran altas, pero tras la reforma electoral 2007-2008 fueron nulas, debido a que para el periodo electoral 2009 no hubo gasto en compra de espacios en radio y televisión, por parte de fuerzas políticas, candidatos o actores independientes.

Además de que fue prohibida la compra de espacios en medios de comunicación electrónicos, en las elecciones del 2009 el Estado, a través del IFE, retomó los tiempos que le corresponden por derecho Constitucional y los distribuyó entre los partidos políticos para los tiempos de precampaña y campaña electorales.

Por tratarse de campañas federales, el tiempo que el IFE distribuyó entre los partidos políticos fue de 41 minutos diarios, que corresponden al 85 por ciento del tiempo total que administra; de ese tiempo se destinaron 15 minutos para las campañas locales concurrentes con la federal en las entidades federativas correspondientes. Para este periodo electoral, el IFE señaló que habría cuatro mil 911 promocionales de 30 segundos cada uno¹⁵⁸, de los cuales mil 470 se repartirían de forma igualitaria, y los tres mil 441 restantes, de acuerdo con el porcentaje de votos que cada partido obtuvo en la elección para diputados federales anterior¹⁵⁹.

158 Es importante destacar que previamente los partidos políticos tomaron en conjunto la decisión de cómo se dividiría el tiempo, lo que originó el alto número de spots.

159 Cfr. *Informe sobre la operación general del modelo de comunicación político-electoral durante la campaña federal 2009*, Secretaría Ejecutiva, Instituto Federal Electoral, 30 de julio de 2009.

La reacción de los concesionarios frente a las disposiciones y, en consecuencia, por las pérdidas económicas que representaban fue acatar las medidas constitucionales, pero con un modelo de transmisión que fue considerado por Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del IFE, como “conductas atípicas”.

El sábado 31 de enero de 2009, fecha en que dieron inicio las precampañas políticas, los concesionarios acataron la legislación de transmitir los *spots* políticos en los tiempos del Estado, sin embargo, las transmisiones fueron irregulares:

“La conducta “atípica”, como la ha calificado el IFE, consistió en la interrupción de la transmisión del Súper Tazón para presentar en bloque y fuera de los cortes tradicionales, la propaganda electoral (...)”¹⁶⁰

Las acciones de Televisa y Tv Azteca consistieron en cortar la transmisión de partidos de futbol nacionales, durante el sábado, y del Juego del Súper Tazón, domingo 1 de febrero, para transmitir cortinillas en las que emitían el mensaje de que la interrupción de la programación se realizaba por orden del IFE y de los tres principales partidos políticos, también lamentaron las molestias que pudieran causar en el público y, al finalizar la cortinilla, comenzaron la difusión de los *spots* políticos en bloques de tres a cinco minutos.

“Las televisoras difundieron un “paquete” de anuncios en cada uno de los cuatro cuartos del partido (Súper Tazón) entre los Acereros de Pittsburgh y los Cardenales de Arizona, así como uno más al final del encuentro. Asimismo, se transmitió un promocional en cada uno de los tiempos de los partidos de futbol (nacionales) que pasaron por televisión abierta entre sábado y domingo”¹⁶¹.

¹⁶⁰ Enrique Díaz Infante Chapa, Medios, IFE y Democracia, periódico *El Economista*, 12 de febrero de 2009.

¹⁶¹ Alonso Urrutia, *El IFE se deslinda de transmisión de spots durante programas de tv*, periódico *La Jornada*, México, 2 de febrero de 2009.

Ante estas acciones, el IFE desmintió a las empresas Televisa y Tv Azteca y señaló que fue decisión de las televisoras interrumpir los encuentros deportivos, en la mayoría de los casos de alta audiencia, para transmitir la propaganda en bloques y sin alternar con publicidad.

La postura de las televisoras, que consistió en realizar cortes a las transmisiones habituales, incurrió en un incumplimiento al artículo 74, párrafo 3, del Cofipe, en donde se señala que los concesionarios no podrán modificar las pautas de televisión que el IFE les proporcione.

Estas conductas no sólo atentaron contra los derechos de las audiencias, la legislación electoral y las instituciones políticas del país, también afectaron el desarrollo democrático del país, al desprestigiar las disposiciones Constitucionales en materia de propaganda y al causar descontento de la audiencia por la transmisión de los *spots*, derivada de la supuesta instrucción del IFE y los partidos.

El martes 3 de febrero de 2009 el IFE ordenó a las empresas Televisa, Televisión Azteca, Cablevisión y Sky, que explicaran en un plazo de 24 horas el esquema de transmisión de los *spots* políticos, con el propósito de determinar cuál sería la postura del órgano electoral.

“Una vez que las empresas requeridas respondan, las instancias competentes del IFE determinarán, en su momento, si hay lugar al inicio de procedimientos sancionadores”, dio a conocer el consejero presidente del instituto, Leonardo Valdés Zurita¹⁶²”.

¹⁶² Alonso Urrutia, Ordena el IFE a televisoras explicar su esquema para difundir spots políticos, periódico: *La Jornada*, México, 4 de febrero de 2009.

Por otra parte, el priista Jesús Murillo Karam, quien entonces era presidente de la Comisión de Gobernación en el Senado, señaló que la interrupción de la programación fue un acto de “mala fe” por parte de los concesionarios, y que *“la ley en ningún momento señala que los tiempos oficiales del gobierno, que administra el IFE, deban interrumpir abruptamente la programación”*¹⁶³.

La Secretaría de Gobernación, a través de su titular Fernando Gómez Mont, también solicitó a las empresas televisivas una explicación técnica del porqué interrumpieron la programación para difundir la propaganda política, y no lo hicieron durante los segmentos comerciales.

Pero a pesar de la coyuntura creada por la difusión de los *spots* en bloques durante los primeros días de precampañas, Tv Azteca reprodujo la misma conducta el 7 de febrero de 2009, durante una pelea de box:

*“Se registró la difusión agrupada de los mensajes de los partidos políticos entre el séptimo y el octavo round de la pelea de Daniel El Travieso Arce (...) en esta ocasión la emisora retomó la transmisión completa del siguiente round, aun cuando oficialmente entre cada episodio de box solamente hay un minuto de descanso y la duración de los promocionales de los partidos, con todo y la cortinilla que advertía al auditorio que la interrupción era una “orden del IFE”, se prolongó por tres minutos”*¹⁶⁴.

De acuerdo con lo expuesto, la reproducción de las pautas de propaganda abarcó un round de una pelea de box, cuya transmisión fue en televisión abierta a través del canal 7, y a pesar de que la autoridad electoral negó de forma contundente que no tenía relación con la interrupción de la programación, Tv Azteca responsabilizó nuevamente al IFE.

¹⁶³ Víctor Ballinas y Roberto Garduño, Es un acto de mala fe de Tv Azteca y Televisa, afirma el priista Jesús Murillo, periódico *La Jornada*, México, 2 de febrero de 2009.

¹⁶⁴ Alonso Urrutia, El IFE notificará hoy a televisoras del proceso en su contra por transmisión atípica de spots, periódico: *La Jornada*, México, 9 de febrero de 2009.

El 9 de febrero de 2009, tras un análisis de las conductas de los concesionarios y de las explicaciones que se les solicitaron respecto de la transmisión de cortinillas y bloques de *spots*, el IFE determinó iniciar un procedimiento especial sancionador por ser responsables de las conductas atípicas.

La notificación les fue realizada el mismo día; a partir de entonces y en concordancia con criterios del Cofipe y del Tribunal Electoral, contaron con 48 horas para comparecer por sus conductas, por lo que el 11 de febrero de 2009 iniciaron las reuniones de las televisoras Tv Azteca, Televisa y Sky.

“Luego de estas comparecencias, el secretario Ejecutivo dispondrá de 48 horas para elaborar el dictamen respectivo y presentar un resolutivo que sería discutido por el pleno del Consejo General del IFE este viernes o el sábado. La sanción o multa no podrá ser suspendida ni con un recurso ante el Tribunal Electoral”¹⁶⁵”.

Además de enfrentar el proceso con el IFE por anomalías en la transmisión de los *spots*, las televisoras también tuvieron que explicar el motivo por el que omitieron la difusión de propaganda, lo que representó una violación al artículo 41 Constitucional. La madrugada del viernes 13 de febrero del 2009, el Secretario Ejecutivo del IFE junto con los nueve consejeros del Instituto tuvieron la respuesta al procedimiento sancionador especial, la cual redimió a las televisoras por las conductas atípicas.

Las autoridades electorales decidieron no continuar con el proceso de sanción, debido a que dos días antes fue firmado entre el órgano electoral y los concesionarios un acuerdo denominado Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

¹⁶⁵ Jorge Octavio Ochoa, Comparecen televisoras ante IFE por spots, periódico: *El Universal*, México, 11 de febrero de 2009.

En el acuerdo de cuatro páginas se señaló la importancia de promover mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión, así como el compromiso de la CIRT a *“respaldar, apoyar y acompañar al Instituto Federal Electoral en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales¹⁶⁶”*.

El punto tres del acuerdo se especificó que el IFE establecerá los criterios de clasificación de contenidos, para proteger los intereses del público infantil y juvenil. Asimismo, en el punto cuatro se indicó que la autoridad electoral emitiría los criterios *“para evitar la interrupción de la transmisión de eventos deportivos, culturales o religiosos, que por su propia naturaleza exijan continuidad en su transmisión, o bien, aquellos que por su carácter extraordinario y/o imprevisto requieran de continuidad¹⁶⁷”*.

Derivado del acuerdo firmado entre el IFE y la CIRT, la decisión fue avalar el sobreseimiento de los procesos iniciados, incluso sin analizar el dictamen que se presentó y que mostraba las violaciones a la ley, así como las posibles multas por 11 millones de pesos; 7 millones a Tv Azteca y 4 a Televisa.

“El Instituto Federal Electoral (IFE) perdonó a Televisa y Televisión Azteca las irregularidades en la difusión “atípica” de spots y sólo aplicó una multa de 2 millones de pesos a esta última por anomalías en la transmisión vía Sky¹⁶⁸”.

Los consejeros electorales Arturo Sánchez, Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Guerrero y Benito Nacif, fueron quienes votaron a favor de sobreseer el pro-

¹⁶⁶ Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Alonso Urrutia, *Recula el IFE: perdona a Televisa y Tv Azteca por difusión atípica de spots*, periódico: *La Jornada*, México, 14 de febrero del 2009.

ceso contra las televisoras por considerar que al contar con el acuerdo de colaboración ya no había materia de sanción, pues las conductas atípicas serían resarcidas.

A pesar de los cuestionamientos de Alfredo Figueroa, Virgilio Andrade, la consejera Macarita Elizondo y de Leonardo Valdés Zurita, quien señaló que *“los acuerdos con la CIRT no obligaban jurídicamente a sus miembros a acatarlo¹⁶⁹”*, el proceso sancionador fue desechado, lo que provocó diversas críticas por parte de la ciudadanía y de los integrantes de partidos políticos.

En su mayoría, los comentarios apuntaron a que el IFE y los consejeros electorales que votaron a favor del sobreseimiento mostraron debilidad frente a los poderes fácticos al condonarles multas por actuaciones que demeritaron a las instituciones del país y el desarrollo democrático, por lo que debieron ser castigados.

No obstante, las quejas de las televisoras y representantes de los partidos continuaron; Tv Azteca apeló la multa de dos millones de pesos que le fue impuesta por haber bloqueado los *spots* políticos en su servicio de paga, Sky. Sin embargo, el 24 de marzo de 2009 el Consejo General del IFE ratificó que el concesionario debía pagar la sanción.

Asimismo, “el PRD presentó dos recursos de apelación ante el TEPJF por el perdón de multas a las televisoras, y solicita que el tribunal regrese el expediente al árbitro para que entre al fondo del asunto, mientras el PT presentó otro recurso de apelación contra del perdón a Televisa, el PSD cuestionó la legalidad del acuerdo entre el IFE y la CIRT¹⁷⁰”.

Ninguno de los dos recursos presentados por los partidos continuó, pues la decisión de sobreseer la multa y continuar con el proceso electoral no volvió a ser cuestionada en los debates del Consejo General, ni de la Secretaría Ejecutiva.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Guadalupe Irizar Érika Hernández, *Niega Tv haber violado ley*, periódico *Reforma*, México, 19 de febrero del 2009.

La aplicación de lo dispuesto en la reforma electoral 2007-2008 para las elecciones federales del 2009 representó una prueba al nuevo modelo de comunicación política y en la práctica se demostró que hubo aspectos pendientes por legislar, como lineamientos más estrictos para la transmisión de pautas, con el propósito de no dejar lugar a la interpretación errónea de los concesionarios.

No obstante, la relación que se creó entre la autoridad electoral, los partidos políticos y los concesionarios es un asunto con diversas perspectivas, las cuales deben afinarse en los comicios electorales sucesivos y con un análisis minucioso a la legislación, con el propósito de garantizar el desarrollo democrático pleno y la participación de todos los actores.

3.5 La actuación del IFE en el proceso electoral federal 2011-2012

El proceso electoral federal 2011-2012, en el que se renovaron la Presidencia de la República, la Cámara Baja y Alta del Congreso de la Unión, tuvo como elemento de trabajo la reforma electoral 2007-2008, ya que no hubo modificaciones posteriores. Pero tras el proceso electoral federal 2009, en donde se presentaron anomalías en los medios de comunicación, particularmente por la transmisión de *spots* en bloques y con cortinillas que increpaban al IFE y a los principales partidos políticos del país (PRI, PAN y PRD), fue necesario tomar medidas de precaución, para evitar que se repitieran, sobre todo por tratarse de una elección Presidencial.

Las candidaturas para la Presidencia de la república fueron: Enrique Peña Nieto, de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM); Andrés Manuel López Obrador¹⁷¹,

¹⁷¹ Cabe recordar que Andrés Manuel López Obrador realizó su segundo intento por ganar las elecciones presidenciales, pues en 2006 también fue candidato, y los resultados lo colocaron en segunda posición, con un margen muy estrecho respecto de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente electo.

de la coalición Movimiento Progresista (PRD, PT, MC); Josefina Vázquez Mota, del PAN; y Gabriel Quadri de la Torre, del PNA.

En esta contienda el modelo de comunicación política planteado por la reforma electoral sería nuevamente puesto en práctica, pues los aspirantes a los cargos de elección popular sólo podrían hacer uso de los tiempos oficiales para difundir sus mensajes; a través de *spots* con duración de 30 segundos máximo, los cuales pueden ser insuficientes para difundir una plataforma política.

“El proceso de comunicación política resulta imprescindible para que el electorado tenga toda la información posible a la hora de acudir a su cita electoral. Este proceso no sólo es insustituible, sino que además legitima el sistema democrático¹⁷²”.

En esa perspectiva, resultó fundamental que el IFE procurara que las campañas políticas atendieran el derecho de información de la ciudadanía, con el propósito de que tuviera los elementos necesarios para tomar una decisión al votar, y en estricto apego al margen de la legislación electoral en la materia.

El reto de las autoridades electorales fue impedir que se transmitieran *spots* de corte político que no pertenecieran a los tiempos oficiales del Estado, así como garantizar la difusión de los proyectos de cada partido y candidato. Este último aspecto derivó en dos debates presidenciales, ya que se organizaron con el afán de que la sociedad conociera cuáles eran sus propuestas, planes de nación y estrategias que seguirían para realizar los cambios.

La labor de las autoridades electorales no fue sencilla; un ejemplo se suscitó el 12 de noviembre de 2011, previo al inicio de las precampañas, fecha en la que durante

¹⁷² Francisco Javier Guerrero Aguirre, *Los retos del IFE rumbo a las elecciones de 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 319. **Págs. 307-324**

la transmisión de una pelea de box de alta audiencia, entre Juan Manuel Márquez y Manny Pacquiao, se realizó propaganda deliberada a favor de un partido político en la prenda de un deportista sobre el ring.

Juan Manuel Márquez portó el logotipo del PRI en su vestimenta, durante un evento que fue transmitido en televisión de paga y abierta, a través de Tv Azteca; aunado a ello, un día después se celebraron las elecciones estatales de Michoacán, donde se eligieron los cargos de Gobernador, Diputaciones y de 112 Ayuntamientos (Alcaldías, regidurías y sindicaturas).

El IFE decidió amonestar públicamente al pugilista, porque consideró que violó la normatividad al realizar un acto de propaganda con la imagen del partido, pero el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó que se le sancionara económicamente, tras resolver que incurrió en una falta grave, la cual fue denunciada por Guillermo Bustamante, representante del PAN ante el IFE, ante la Secretaría Ejecutiva del mismo órgano.

Debido al incidente, el Consejo General del IFE aprobó sancionar con 29 mil 310 pesos al boxeador, 350 mil pesos al PRI, y 686 mil pesos a Tv Azteca. El proyecto de resolución especificó lo siguiente:

“Los hechos denunciados y la transmisión de la pelea mencionada a nivel nacional, sí encuadran en las hipótesis legales para ser consideradas como aquellas que pueden influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. Lo anterior, toda vez que ya que durante toda la cobertura se hicieron tomas al distintivo electoral del partido denunciado¹⁷³”.

173 Notimex, Analizará IFE el miércoles sancionar a Márquez, al PRI y a Tv Azteca, periódico: *Crónica*, México, D.F., 21 de febrero de 2012.

La sanción llegó a los involucrados en febrero, tres meses después del incidente, y con la instrucción del TEPJF, debido a que el IFE sólo había decidido que era prudente una amonestación pública para cerrar el caso.

El acontecimiento fue el preámbulo para el comienzo de la contienda electoral federal, y las autoridades debían sancionar con criterios apegados a la ley, pues la reforma electoral 2007-2008 estipula que no se pueden hacer actos de propaganda que pongan en riesgo la equidad en los procesos de votación. En este caso, la difusión del logotipo del PRI constituyó un factor que privilegió a la institución.

Es importante señalar que el 12 de octubre del 2011, 11 meses después de la pelea de box, se aprobó otra multa al PRI de 698 mil 900 pesos:

“Por unanimidad, el Consejo General del IFE aprobó el proyecto presentado por la Unidad de Fiscalización en el que se reconoce que el parche que portó el pugilista durante la transmisión de pelea representa una aportación en especie al partido que debió ser reportada¹⁷⁴”.

En este caso, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos consideró que el PRI debió reportar el uso del logotipo como un donativo o aportación en especie en los informes que entregó al Instituto, por lo que al no hacerlo fue sujeto de sanción.

3.5.1 El periodo de “intercampaña”

Para el periodo electoral federal 2011-2012, la disposición de la reforma que se vincula con la duración de precampañas y campañas fue de gran importancia, no sólo por el ahorro que significó para el erario público, sino también por el periodo que el IFE acotó tras el término de las precampañas, denominado de “intercampaña”. Es

¹⁷⁴ Carolina Rivera, Cuesta al PRI 698 mil pesos el calzón de Márquez, periódico: *Milenio*, México, D.F., 24 de octubre de 2012.

importante poner énfasis en que la legislación electoral no describe las condiciones de la intercampaña, ni de qué se trata; sin embargo, el IFE aclaró que surge de forma implícita, tras ser regulados los tiempos de precampaña y campaña-

Periodos del proceso electoral.

Precampaña	Intercampaña	Campaña
Iniciaron el 18 de diciembre de 2011 y concluyeron el 15 de febrero de 2012.	Inició el 16 de febrero de 2012 y terminó el 29 de marzo del mismo año.	Iniciaron el 30 de marzo de 2013 y concluyeron el 27 de junio de 2013.

El periodo de intercampaña fue algo novedoso en las contiendas electorales, y surgió porque las precampañas no pueden exceder más de las dos terceras partes del tiempo previsto para campañas¹⁷⁵ que, en este caso, fue de 90 días por tratarse de elección para Presidente de la República, Senadores y Diputados federales.

El 13 de febrero de 2012 el IFE dio a conocer con un desplegado en medios de comunicación las normas del periodo de intercampaña, pero no quedaban claras las disposiciones, por lo que hubo reacciones por parte de algunos contendientes:

“Los precandidatos del PRI-PVEM y del PAN, Enrique Peña Nieto y Josefina Vázquez Mota, se pronunciaron el fin de semana porque el árbitro electoral definiera las condiciones de este periodo¹⁷⁶”.

¹⁷⁵ Anteriormente las campañas iniciaban desde la sesión de registro de candidaturas y concluían tres días antes de que se realizaran las votaciones, por lo cual la duración de las mismas dependía de los cargos públicos que se contendieran; fue con la reforma 2007-2008 que se establecieron los tiempos, como se precisó en el apartado 3.1 del presente capítulo.

¹⁷⁶ S/a, *Aclara IFE intercampañas*, periódico: *Reforma*, México, D.F., 13 de febrero del 2012.

Ante los cuestionamientos y dudas, el Consejo General del IFE dio a conocer en sesión extraordinaria, el 15 de febrero de 2012, el tiempo de duración del periodo de intercampaña, así como sus disposiciones:

“Con la regulación de las precampañas y campañas en la Reforma, surgió implícitamente el periodo entre ambas, que hemos llamado de intercampaña.

En este periodo, la ley dispone que:

- 1. Se registren las plataformas de los partidos políticos.*
- 2. Se resuelvan las posibles controversias internas de los partidos políticos y las coaliciones electorales, en relación con sus candidaturas.*
- 3. Se fiscalicen los recursos invertidos en las precampañas.*
- 4. Se restrinja el acceso a los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos, a los tiempos del Estado en la radio y la televisión.*
- 5. No deben realizarse actos anticipados de campaña como reuniones públicas, asambleas y marchas ¹⁷⁷”.*

Con base en lo expuesto, el periodo de intercampañas puede ser empleado por los partidos políticos y candidatos para realizar diversos trámites, por tanto, es una etapa útil para quienes contienden por un cargo público, pero deben abstenerse de realizar cualquier acto que pueda considerarse proselitista.

Uno de los supuestos del Consejo General fue que al finalizar el tiempo de intercampaña los partidos debían contar con sus candidatos registrados y sin ninguna irregularidad, para dar paso a la búsqueda de votos, a través de las campañas políticas.

Debido a que no existía precedente respecto de la intercampaña, la normatividad también era nula, por lo que se presentaron diversas críticas por parte de los concesionarios de los medios de comunicación, quienes solicitaron al IFE que especificaran qué se podía hacer y qué cosas no.

¹⁷⁷ Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el Salón de Sesiones del IFE, en México, D.F., 15 de febrero de 2012.

En la misma postura, políticos como Pablo Gómez Álvarez, del PRD, y Sebastián Lerdo de Tejada, del PRI, señalaron que debieron estipularse los lineamientos con mayor anticipación y no a pocas horas de iniciar el periodo, lo que impidió dar mayor precisión al documento que indica las normas de intercampana.

Al respecto, Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del IFE, explicó: *“este acuerdo representa la interpretación que hace el IFE respecto de los actos anticipados de campana, lo que es una legislación novedosa y no estuvo vigente en la elección de 2006¹⁷⁸”*.

A pesar de que el IFE dio a conocer las normas de las intercampanas, hay aspectos que resultaron confusos, ya que el documento del órgano electoral señaló que los medios podrían realizar entrevistas y difundir noticias sobre los partidos, sin transgredir disposiciones sobre compra o adquisición de tiempo en radio y televisión.

Una de las últimas consideraciones del IFE respecto del periodo de intercampana señala:

“La intercampana no representa un periodo de silencio, por el contrario, es un periodo en el cual las autoridades electorales difunden información sobre la organización de los procesos electorales, invitan a participar a las y los ciudadanos y difunde los valores de la cultura democrática. Todo ello, con el objeto de que la ciudadanía tenga mayor información antes del inicio de las campanas electorales¹⁷⁹”.

El Consejero Presidente del IFE, en entrevista, explicó que si alguno de los actores incumple con lo estipulado en los lineamientos para el periodo de intercampana, habrá sanciones como amonestaciones públicas y económicas.

¹⁷⁸ Notimex, *Aprueban en el IFE normas para intercampanas*, periódico: *Milenio*, México, D.F., 16 de febrero del 2012.

¹⁷⁹ Documento emitido por el Instituto Federal Electoral, en donde se dan a conocer los lineamientos del periodo de intercampana, para el proceso electoral federal 2011-2012.

“Para el caso de los precandidatos, el Código establece un catálogo de sanciones que incluyen la amonestación pública, sanciones económicas e incluso el no otorgamiento del registro de una candidatura¹⁸⁰”.

El periodo de intercampaña inició con pronunciamientos a favor del mismo, por parte de la consejera María Marván Laborde y del consejero Sergio García Ramírez, quienes hicieron un llamado a la prudencia para evitar anomalías en el proceso electoral:

“Yo haría un llamado a la prudencia y agregaría que hay que ser muy cuidadoso en la observancia pulcra de la ley, independientemente de que estemos o no entusiasmados con ella. Midamos nuestras expresiones para no generar situaciones que incorporen elementos ríspidos (a la contienda)¹⁸¹”, explicó el Consejero García Ramírez.

En contraste, el panista Everardo Rojas, y el perredista Camerino Márquez, ambos representantes de sus partidos ante el IFE, se manifestaron¹⁸² en contra de la premura para dar a conocer los lineamientos y por la falta de claridad que presentaron.

A pesar de los señalamientos de la autoridad electoral, respecto del periodo de intercampaña y de la legislación, que impide la intervención de actores externos a la contienda electoral, el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, intervino en el proceso electoral al comentar en una reunión con los consejeros de Grupo Banamex que Josefina Vázquez Mota, candidata de su partido, se encontraba a cuatro puntos de distancia del opositor Enrique Peña Nieto, de acuerdo con encuestas de Presidencia.

“El Presidente nos dijo que los candidatos están muy parejos y que están a 4 puntos de diferencia¹⁸³”, explicó el consejero de una institución bancaria que estuvo presente en la reunión.

¹⁸⁰ Notimex, *Aprueban en el IFE normas para intercampañas*, periódico: *Milenio*, México, D.F., 16 de febrero del 2012.

¹⁸¹ Nayeli Cortés, *IFE detalla reglas de intercampaña*, periódico *El Universal*, México, D.F., 14 de febrero de 2012.

¹⁸² Cfr. Nayeli Cortés, *Op. Cit.*

¹⁸³ Claudia Guerrero, *Josefina está a 4 puntos de Peña.- FCH*, periódico: *Reforma*, México, D.F., 23 de febrero de 2012.

Ante la intromisión del mandatario, la Secretaria General del PRI y diputada, Cristina Díaz Salazar, manifestó que su partido solicitó la intervención del IFE para sancionar al Presidente de la República y de esa forma lo mantengan alejado de la contienda electoral, ya que de lo contrario podría influir en las tendencias.

A pesar de la petición para sancionar al Presidente de la República, el 21 de marzo de 2012 el Consejo General del IFE determinó que el procedimiento especial sancionador era infundado, por tanto, no procedió.

“Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente, respaldó el proyecto de resolución que no prevé sanciones al Ejecutivo federal, pero le hizo un llamado enérgico y respetuoso, lo mismo que a los gobernadores y alcaldes, a respetar el marco legal de cara a las elecciones del 1 de julio¹⁸⁴”.

La resolución del Consejo General no fue unánime, pues cinco Consejeros votaron a favor de la resolución que indicaba que no hubo violaciones a la ley, y cuatro votaron en contra, debido a que plantearon que el titular del Poder Ejecutivo incurrió en violaciones a la ley, al sostener que la Presidencia realizó encuestas y al apoyar electoralmente a Josefina Vázquez Mota.

Finalmente, durante la sesión, el Consejero Francisco Guerrero expuso que al no sancionar al Presidente *“se está dando permiso a gobernadores y alcaldes de realizar actos de ese tipo, lo cual desequilibrará el proceso en marcha¹⁸⁵”.*

Los comentarios del Presidente Felipe Calderón Hinojosa manifestando que la candidata de su partido estaba en segundo lugar de las preferencias electorales, fue el hecho que marcó el periodo de intercampana y que mostró la opacidad del Instituto

¹⁸⁴ S/a, IFE descarta sanción a Calderón por encuesta, periódico: *El Economista*, México, D.F., 21 de marzo de 2009.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

Federal Electoral, para sancionar a un actor que puso en peligro la equidad de la contienda.

3.5.2 Organización de debates entre candidatos presidenciales y las atribuciones del IFE

Aunado al nuevo modelo de comunicación entre el IFE, partidos políticos y concesionarios, la reforma electoral creó una disposición para que las propuestas y plataformas de los candidatos a la Presidencia de la República fueran difundidas con mayor amplitud que en los 20 ó 30 segundos de cada spot político; se trató de la organización de debates.

Los debates tienen relevancia en el ámbito de las elecciones, porque la ciudadanía puede crear su criterio a partir de las exposiciones de los candidatos. Al ser transmitidos por televisión, los mensajes pueden llegar a más gente.

“Convertido en un ejercicio casi obligado de las campañas electorales y en ocasión de todo referéndum, en gran cantidad de países occidentales, el debate televisado aparece al mismo tiempo como síntoma y causa de la importancia que adquirió hoy la comunicación política¹⁸⁶”.

Antes de la reforma electoral 2007-2008 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales especificaba en su artículo 190.6:

“El Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión¹⁸⁷”

¹⁸⁶ Gilles Gauthier, *et. Al. Comunicación y política*, Gedisa, España, Barcelona, 1998, pp. 394.

¹⁸⁷ Artículo 190.6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La redacción del artículo era incompleta, poco específica, y la organización de los debates estaba supeditada a la petición de las fuerzas políticas, por lo que no se garantizaba que las discusiones se realizaran, por ende, la información no llegaba a la ciudadanía, ni existía la riqueza del intercambio de argumentos entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Tras la reforma electoral 2007-2008, se incluyó en el Cofipe el artículo 70, en el cual se especificaron las competencias del IFE para la organización de debates durante las campañas para la Presidencia de la República. Con esta previsión, los legisladores favorecieron el flujo de información de los candidatos y partidos hacia la ciudadanía.

El artículo señala en su punto uno:

Con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.

La norma señala que cuando se celebren elecciones presidenciales el IFE se encargará de organizar debates y se transmitirán en vivo en radio y televisión. Además, en cinco puntos, el artículo estipula que el primero de los dos debates se celebrará en la primera semana de mayo, y que su duración será determinada por el Consejo General.

Asimismo, se especifica que el Consejo General del Instituto será el encargado de establecer las reglas para los debates, tras haber escuchado las propuestas de los partidos políticos.

De acuerdo con lo establecido en el Cofipe, los debates emplearán el tiempo oficial del Estado para su transmisión y se procurará que sean reproducidos en el mayor número de estaciones de radio y televisión posibles.

El apartado que adicionó competencias y especificaciones para que el IFE organice debates entre candidatos presidenciales cobró relevancia porque tales eventos representan un ejercicio democrático para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto de manera más consciente e informada.

En cumplimiento con la ley, el Instituto Federal Electoral emitió en abril los lineamientos para el primer debate entre candidatos presidenciales, así como las reglas generales para el segundo encuentro entre la candidata y los candidatos:

“El primero de estos ejercicios se llevará a cabo el domingo 6 de mayo, a partir de las 20:00 horas, en el World Trade Center de la Ciudad de México, durará 120 minutos y será moderado por la periodista Guadalupe Juárez Hernández. El segundo debate se efectuará el domingo 10 de junio, a partir de las 20:00 horas, en la Expo Guadalajara, ubicada en la capital del estado de Jalisco¹⁸⁸”.

Representantes de los partidos políticos e integrantes del Consejo General del IFE definieron que habría tres rondas de cuatro preguntas cada una, en las que se abordaron aspectos como economía, empleo, seguridad y justicia. Los temas fueron asignados mediante un sorteo, y para contestar, cada aspirante dispuso de dos minutos para responder y minuto y medio para replicar.

El primer encuentro entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República fue celebrado sin contratiempos, pero la ciudadanía y expertos en temas elec-

¹⁸⁸ S/a, Aprueba Consejo General reglas para primer debate entre candidatos presidenciales, México, D.F., boletín del Instituto Federal Electoral, 18 de abril del 2012.

torales consideraron que el formato en el que se realizó fue deficiente, pues no hubo confrontación de argumentos, ya que los tiempos de participación fueron escasos.

El académico y columnista del periódico El Universal, Agustín Basave Benítez, consideró: *“El formato fue demasiado rígido; salvo unos cuantos intercambios vimos una yuxtaposición de monólogos en el que todos calcularon mal sus magros tiempos”*¹⁸⁹

La crítica hacia el formato del debate se concentró en el hecho de que no se propició un intercambio de argumentos entre los participantes, pues se trató de breves exposiciones de plataformas políticas y descalificaciones entre los contendientes, para lo cual emplearon documentos, fotografías y notas periodísticas.

*“El primer debate presidencial fue cuestionado por su rigidez, ya que sólo hubo tomas cerradas, pocos minutos para la exposición de temas y se prohibió que los abanderados se pudieran interrumpir”*¹⁹⁰.

Por otra parte, los medios de comunicación electrónicos transmitieron el debate presidencial; sin embargo, Tv Azteca emitió a través del canal 13, al mismo tiempo, un partido de fútbol entre los equipos Morelia y Tigres, a pesar de la petición del IFE en la que solicitó que no se televisara el evento deportivo en horario simultáneo, con el propósito de que la audiencia se concentrara en el debate y así hubiera un mejor flujo informativo hacia los electores.

Previo al debate presidencial, el Consejero Marco Antonio Baños Martínez emitió la razón por la que era importante la colaboración de los concesionarios para la difusión del evento:

¹⁸⁹ S/a, *¿Cómo vieron los expertos el debate presidencial?*, periódico: *El Universal*, México, D.F., 7 de mayo del 2012.

¹⁹⁰ Sin autor, *“Acuerdan mayor flexibilidad para el segundo debate presidencial”*, en revista *Proceso*, México, D.F., 25 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=308701>, fecha de consulta: 10 de junio de 2013.

“Estamos seguros que lo primero que debemos hacer es una comunicación específica tanto a la Federación Mexicana como a las televisoras para apelar a que es necesario que un evento de esta naturaleza tenga la cobertura necesaria, la audiencia suficiente para que los ciudadanos se enteren de las propuestas de los candidatos y en consecuencia solicitar su apoyo para que no se empalmen los horarios del debate con los partidos de la Liguilla; estoy seguro que los medios de comunicación nos van a apoyar en esta materia¹⁹¹”.

Cabe destacar que previo al debate presidencial, Ricardo Salinas Pliego, propietario de Tv Azteca, señaló que las televisoras no estaban obligadas a acatar la petición del IFE respecto de la transmisión del evento deportivo; también indicó que datos de una encuesta realizada por su empresa reflejaron que al público no le interesaba el debate.

“El presidente de Grupo Salinas, propietario de los canales 7, 13 y 40 de televisión abierta, afirmó que a la mayor parte de los mexicanos no les interesa el debate entre candidatos en el formato en que fue diseñado¹⁹²”.

A pesar de la negativa de la empresa Tv Azteca de no transmitir el partido de fútbol, de acuerdo con datos de la empresa IBOPE, especializada en medición de audiencias, el primer debate presidencial resultó con más espectadores que el partido de fútbol.

“Con un servicio de medición de audiencias de televisión de la empresa IBOPE AGB de México, el debate presidencial para la elección 2012 obtuvo en total 23.5 puntos de rating, contra 13.5 del partido¹⁹³”.

¹⁹¹ Héctor González Villalba, *Abran cancha al debate*, periódico *Milenio*, México, D.F., 26 de abril del 2012.

¹⁹² S/a, *Debate no interesa a mayoría de mexicanos: Salinas Pliego*, periódico: *El Economista*, México, D.F., 4 de mayo del 2012.

¹⁹³ S/a, *Debate golea a Tv Azteca en rating*, periódico: *El Economista*, México, D.F., 7 de mayo del 2012.

El segundo debate se llevó a cabo en la fecha prevista, pero su duración fue de 135 minutos, 15 más que el primero. Los temas que se abordaron fueron Política y Gobierno, México en el Mundo, Desarrollo Social y Desarrollo Sustentable.

Cada candidato tuvo intervenciones iniciales de 2.5 minutos, y hubo tres bloques en los que dispusieron de 8.5 minutos, los cuales emplearon a su conveniencia, pero sin rebasar los 3 minutos por participación.

“El tiempo total de intervención de cada candidato será de 30.5 minutos. Cada uno tendrá un cronómetro a la vista para que controle su tiempo; también aparecerá el contador en la pantalla de televisión¹⁹⁴”.

El segundo debate trató de atender las críticas hacia el primer formato, el cual fue considerado como rígido y con poco espacio a la discusión entre los contendientes, por lo que en el encuentro se permitieron las interrupciones, siempre y cuando se solicitara el uso de la palabra, y bajo el criterio del moderador.

Uno de los aspectos innovadores que se apreciaron en la organización del segundo debate presidencial fue la decisión del IFE para transmitir el evento a través de Internet, por medio del canal del Instituto en la página Youtube.

La organización de los debates, por parte del IFE, constituyó un proceso comunicativo cuya intención fue poner al alcance de la ciudadanía las propuestas de quienes aspiraban a la Presidencia de la República, con el objetivo de brindarles más elementos informativos de las plataformas y planes estratégicos de los candidatos.

¹⁹⁴ Nayeli Cortés, *Canal 2 transmitirá segundo debate presidencial*, periódico: *El Universal*, México, D.F., 29 de mayo del 2012.

La transmisión de los debates es un ejercicio congruente con una de las funciones primordiales del IFE, que consiste en facilitar a la sociedad suficiente información para el ejercicio del voto consciente; sin embargo, resulta inevitable señalar que la reforma electoral 2007-2008 no delineó de forma clara los criterios para su organización y diseño.

3.5.3 La intervención del Movimiento #YoSoy132 en el proceso electoral federal 2011-2012

El Movimiento 132 surgió de forma coyuntural tras la presentación de Enrique Peña Nieto, el 11 de mayo del 2012, en la Universidad Iberoamericana, institución académica en la que expuso su plataforma política ante estudiantes de la misma sede. Desde el inicio, la visita del candidato fue contrastante, por una parte hubo ovaciones a su llegada, mientras otro grupo de estudiantes lo increpó por sus actos durante su gobierno en el Estado de México.

Al finalizar la ponencia del candidato, los estudiantes le cuestionaron acerca del caso de San Salvador Atenco¹⁹⁵ y su respuesta fue el detonante de las personas presentes en el Auditorio José Sánchez Villaseñor:

“Sin duda dejé muy firme la determinación del gobierno de hacer respetar los derechos del Estado de México. Tomé la decisión de emplear la fuerza pública para mantener el orden y la paz... los incidentes se sancionaron... la acción fue en legítimo derecho de usar la fuerza pública para restablecer la paz y el orden...”¹⁹⁶”

¹⁹⁵ El 3 de mayo del 2006, un conflicto entre los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco derivó en la intervención policial en la segunda localidad. El resultado fue la muerte de dos personas, una de ellas menor de edad, además de abusos sexuales en contra de 26 mujeres y diversas violaciones a los derechos humanos. Por este hecho, Enrique Peña Nieto, que en entonces era Gobernador del Estado de México, fue acusado de represión y violación de los derechos humanos. Cfr. S/a, *San Salvador Atenco (abuso policial y violación sexual)*, Biblioteca Virtual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Dirección URL: http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_articulo=349, consultada el 2 de mayo del 2013.

¹⁹⁶ Jesusa Cervantes, “Peña Nieto, amarga lección en la Ibero”, en revista *Proceso* en línea, México, D.F., 11 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=307224>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.

El argumento de Enrique Peña Nieto causó indignación en la mayoría del público asistente, por lo que el candidato concluyó con su participación y salió del auditorio, pero un grupo de estudiantes comenzó a gritar “¡asesino!, ¡cobarde!”, por lo que el abandonado priista junto con su grupo de asesores y escoltas abandonó la Universidad.

En días sucesivos al evento, militantes priistas defendieron la actuación del candidato Enrique Peña Nieto y calificaron los actos de los estudiantes como un “intento de boicot”:

“Un puñado de jóvenes que no son representativos de la comunidad de la Ibero, asumió una actitud de intolerancia respecto a los planteamientos que hacía nuestro candidato y... pues frente a eso, rescato la reacción de Peña Nieto¹⁹⁷”, sostuvo Pedro Joaquín Coldwell, quien entonces se desempeñaba como Presidente del CEN del PRI.

Por otra parte, Emilio Gamboa Patrón, quien fungía como Secretario General de la Confederación de Organizaciones Populares, manifestó: “*Lo de la Ibero, fue un boicot, una trampa, una actitud “porril” provocadora, pero el candidato no cayó en eso¹⁹⁸.*”

Ante los pronunciamientos de Joaquín Coldwell y Gamboa Patrón, los estudiantes de la Universidad Iberoamericana reaccionaron a través de las redes sociales y de la página de videos llamada Youtube, mediante la cual expresaron su inconformidad con los priistas:

“Subieron al Youtube un video con 131 testimonios de ellos mismos para presentarse con credencial y número de cuenta de la Ibero, desmintiendo con mucha valentía a sus acusadores¹⁹⁹”.

197 Versión estenográfica de la entrevista que concedió Pedro Joaquín Coldwell, Presidente del CEN del PRI, al programa Milenio Noticias, 11 de mayo del 2012.

198 Luis Lozada León, *Peña Nieto contra los universitarios*, periódico: *Milenio*, México, D.F., 20 de mayo del 2012.

199 *Ibidem*.

El video difundido en la red social fue una réplica de los estudiantes, en donde demostraron que no eran personas ajenas a la institución académica, y su mensaje fue contundente hacia las personas que intentaron descalificar su manifestación de ideas:

“Estimados, Joaquín Coldwell, Arturo Escobar, Emilio Gamboa, así como medios de comunicación, pedimos su neutralidad. Usamos nuestro derecho de réplica para desmentirlos. Somos estudiantes de la Ibero, no acarreados, no porros y nadie nos entrenó para nada²⁰⁰”.

A las pocas horas de difundir el video, el apoyo a los estudiantes fue contundente y surgió el eslogan #YoSoy132, como muestra de que cada persona que empleaba la frase se sumaba al movimiento de los jóvenes estudiantes.

La importancia del Movimiento #YoSoy132 en las elecciones federales 2011-2012 derivó de su Declaratoria y Pliego Petitorio, específicamente por los siguientes puntos:

*Los estudiantes unidos de este país creemos que una condición necesaria para corregir esta situación consiste en empoderar al ciudadano a través de la información, ya que ésta nos permite tomar mejores decisiones políticas, económicas y sociales. Nuestros deseos y exigencias se centran en la defensa de la libertad de expresión y del derecho de información de los mexicanos.
En esencia, nuestro movimiento busca la democratización de los medios de comunicación, con el fin de garantizar información transparente, plural e imparcial para fomentar una consciencia y pensamiento críticos.
Como demanda inmediata exigimos la transmisión en cadena nacional del debate de los candidatos a la Presidencia de la República.*

El Movimiento #YoSoy132 tuvo como ejes rectores la democratización de los medios de comunicación, la libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a la información fidedigna, con la finalidad de que la sociedad pudiera tomar decisiones más conscientes y basadas en aspectos verídicos y no tendenciosos.

²⁰⁰ María Luisa Vivas, “Estudiantes de la Ibero a EPN: ‘ni acarreados ni porros’”, en revista Proceso, México, D.F., 14 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=307494>, fecha de consulta: 5 de abril de 2013.

Con base en esas líneas de acción y tras diversas reuniones, a las cuales se unieron diversas Universidades, organizaciones sociales y otros movimientos sociales, #YoSoy132 comenzó a intervenir en el proceso electoral para cumplir con su Declaratoria, en la cual señalaban como aspecto fundamental la transmisión de información a la ciudadanía.

La participación del Movimiento para impulsar los debates entre candidatos presidenciales fue importante. En una de sus primeras acciones, más de 15 mil personas se reunieron en la Estela de Luz, ubicada en Paseo de la Reforma, para solicitar que el segundo debate entre candidatos presidenciales se realizara en cadena nacional.

“Señalaron que la petición de la cadena nacional obedece a la reticencia que tienen los concesionarios de radio y televisión para difundir el encuentro entre aspirantes presidenciales. Señalaron que su lucha continuará porque exista mayor apertura en los medios de comunicación²⁰¹”.

Sin embargo, el Consejo General del IFE rechazó la solicitud para que el debate se transmitiera en cadena nacional, pero lograron que las empresas Televisa y Tv Azteca lo difundieran en sus canales de mayor cobertura y con más audiencia, el 2 y 13, respectivamente.

Una de las aportaciones más relevantes del Movimiento #YoSoy132 durante las campañas electorales fue la organización del tercer debate presidencial, el cual fue extraoficial, ya que como se expuso en el subtema: Organización de debates entre candidatos presidenciales y las atribuciones del IFE, la autoridad electoral debe preparar al menos dos debates, por tanto, rebasar ese límite está en función de la disponibilidad del Instituto.

²⁰¹ Alonso Urrutia, *Solicita Movimiento YoSoy132 al IFE debate en cadena nacional*, periódico: *La Jornada*, 28 de mayo del 2012.

Los integrantes del Movimiento apelaron a las palabras de la candidata y los candidatos, quienes argumentaron en diversas ocasiones que estaban dispuestos a escuchar a los jóvenes, y comenzaron los preparativos:

“El movimiento “#YoSoy132” convocó a los cuatro candidatos presidenciales a un debate para el martes 19 de junio a las 20 horas que, de concretarse, será transmitido por Youtube”²⁰².

Al encuentro inédito fueron invitados todos los candidatos y sólo Enrique Peña Nieto se negó a participar en el debate, por considerar que el encuentro no contaría con condiciones de imparcialidad:

“Sólo acudiré a los debates que la ley establece. (La convocatoria) no genera condiciones de imparcialidad porque es un movimiento anti Peña. No vamos a atender esta invitación”²⁰³.

Aún con la negativa del ex Gobernador del Estado de México, el Movimiento continuó con la organización del debate, el cual se realizó en la fecha planeada en las instalaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con base en el Acuerdo CG99/2012, en el cual el IFE determinó que existe la libertad para organizar debates por parte de cualquier persona física o moral que desee hacerlo.

En el evento participaron: Josefina Vázquez Mota, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Quadri de la Torre, con un formato distinto al de los debates anteriores y

²⁰² Sin autor, “Convoca #YoSoy132 a tercer debate presidencial”, en revista *Proceso*, México, D.F., 6 de junio del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=309893>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.

²⁰³ Sin autor, “Hará #YoSoy132 tercer debate con sólo tres candidatos”, en revista *Proceso*, México, D.F., 7 de junio de 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=310085>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.

haciendo uso de los medios tecnológicos para su difusión e interacción con la ciudadanía.

A continuación se describe a grandes rasgos cómo se desarrolló el tercer debate presidencial²⁰⁴:

Primera etapa: los candidatos respondieron en un minuto tres preguntas de los estudiantes. Después tuvieron 30 segundos para fijar su postura respecto de la respuesta del primer candidato. La etapa finalizó con 30 segundos del representante estudiantil, donde expuso su postura con base en la respuesta que recibió. La duración de esta etapa fue de una hora.

Segunda etapa: debate abierto entre los candidatos sobre dos temas seleccionados de una lista propuesta por el Movimiento. Cada candidato contó con 10 minutos para distribuir en el debate, un moderador se encargó de que el tiempo de intervenciones fuera equilibrado. Dicha fase fue de 30 minutos.

Tercera fase: dirigida a la sociedad, con la finalidad de que expongan sus inquietudes a los candidatos en una discusión pública. Se creó un foro, el cual fue cerrado 24 horas antes del debate, y un equipo académico seleccionó dos preguntas para cada candidato. Cada aspirante dispuso de cuatro minutos para contestar y el resto de los participantes de 30 segundos para la réplica de cada postura.

²⁰⁴ Cfr. S/a, *Define YoSoy132 formato del tercer debate*, Revista *Proceso* en línea, México, D.F., 8 de junio del 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=310169>, consultada el 1 de mayo de 2012.

El orden de las intervenciones en cada etapa del debate fue sorteado, y los espectadores tuvieron la posibilidad de votar electrónicamente durante las participaciones de los aspirantes.

Por otra parte, los consejeros Alfredo Figueroa Fernández y Benito Nacif Hernández confirmaron que fueron invitados al debate a través de un correo electrónico, *“del resto de consejeros, algunos de sus colaboradores indicaron que no habían sido convocados²⁰⁵”*.

La participación del Movimiento #Yosoy132 en el proceso electoral federal es una muestra de que la ciudadanía organizada es capaz de solventar sus demandas por sí misma, y en un ejercicio democrático sólido y comprometido con los intereses públicos.

En el balance general del debate destacó que hubo fallas técnicas en la transmisión del evento, pero fueron solucionadas, no hubo reporte de que alguna autoridad del IFE se presentara en el debate y los candidatos que se presentaron al debate resultaron convencidos de que sí existió imparcialidad en su desarrollo.

A su vez, los organizadores del evento se dijeron satisfechos con el ejercicio democrático que realizaron: “Hoy demostramos que somos estudiantes críticos que estamos trabajando por la ciudadanía de este país y que nada nos da mayor orgullo que este debate fue hecho para los ciudadanos y trabajado para ellos²⁰⁶”.

La incidencia del Movimiento #YoSoy132 en la contienda electoral federal continuó con diversas acciones; sin embargo, su actuación para convocar a los aspirantes a

²⁰⁵ Fabiola Martínez y Alonso Urrutia, *Sólo dos consejeros del IFE fueron invitados*, periódico: *La Jornada*, México, D.F., 20 de junio del 2012.

²⁰⁶ S/a, *Hicimos historia tras debate: YoSoy132*, periódico: *El Economista*, México, D.F., 20 de junio del 2012.

la Presidencia de la República a un debate, considerado como ciudadano y producto del ejercicio democrático, fue uno de sus mayores logros.

Además, el grupo de ciudadanos que perteneció al grupo planteó la necesidad de informar a la sociedad, de modificar las funciones de las empresas de comunicación y convertirlos en transmisoras de información verídica, con la posibilidad de que la ciudadanía acceda a ellos; en consecuencia, su petición se consolidó en la democratización de los medios.

Es importante señalar que el Movimiento #YoSoy132 expuso que las principales televisoras del país, Televisa y Tv Azteca, estaban confabuladas para que el abanderado del PRI, Enrique Peña Nieto, accediera a la Presidencia, apoyándolo con diversas estrategias mediáticas, cuya información colocaba al aspirante como la promesa del cambio a favor del país.

No obstante, *“los estudiantes han colocado el dedo en la llaga; demostraron que el llamado cuarto poder no es infalible para colocar su producto tricolor en la Presidencia de la República²⁰⁷”*, y por ello convocaron al debate, para demostrar que existen ejercicios de difusión alternativa y de gran utilidad para los principios del desarrollo democrático.

En el debate, también destacó la ausencia de los medios públicos para la difusión del evento, pues los canales 11 y 22, así como el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), se mostraron renuentes para la transmisión del evento público.

“Particularmente lamentable resulta el pretexto esgrimido por el canal del Instituto Politécnico Nacional (IPN) de que no transmitirá el encuentro porque Peña Nieto no

²⁰⁷ Magdalena Gómez, *El Debate de YoSoy 132*, periódico: *La Jornada*, México, D.F., 19 de junio del 2012.

asistirá a él. Al argumentar de esa manera, la televisora del Poli se presenta como guardaespaldas mediática de uno de los contendientes²⁰⁸”.

Por otra parte, la Comisión Bicameral del Canal del Congreso²⁰⁹, presidida por el senador priista Carlos Jiménez Macías, decidió que el debate no se transmitiría por su frecuencia, por considerar que podría generar un antecedente para que en futuras ocasiones se empleara el medio para cubrir eventos fuera del marco institucional. No obstante, a pesar de la negativa de la Comisión, una unidad móvil del Canal del Congreso se trasladó a la CDHDF, pero los organizadores del debate no les permitieron el acceso.

208 *Ibidem.*

209 Carina García, *Canal del Congreso no transmitirá debate #YoSoy132*, periódico: *El Universal*, México, D.F., 19 de junio de 2012.

CAPÍTULO 4

La agenda pendiente de la reforma electoral 2007-2008: el debate sobre una nueva reforma

4.1 La denominada ‘spotización’ generada por el modelo de comunicación política de la reforma electoral 2007-2008

La reforma electoral 2007-2008 recibió diversas críticas. Las más duras y persistentes se enfocaron en el apartado del nuevo modelo de comunicación política, pues derivan de la distribución que el Instituto Federal Electoral hace de los tiempos en radio y televisión a los que el Estado tiene derecho.

Como se expuso en el apartado tres, el IFE dispone de 48 minutos diarios a los para fines de difusión de propaganda política; no obstante, los criterios para que los tiempos sean empleados por las instituciones no han sido delineados, ni se ha formulado un esquema que pueda resultar benéfico para la ciudadanía.

Lo anterior, considerando que el tiempo aplicado en radio y televisión, en su mayoría, es seccionado en *spots*, los cuales resultan ser breves y con bajo impacto informativo para la ciudadanía que, en una estructura democrática sólida, debería contar con mayor conocimiento de las plataformas políticas de quienes aspiran a un cargo de elección popular.

Al respecto, José Woldenberg Karakowsky, especialista en temas electorales, señaló: “*Lo único que estamos viendo son mensajes de 20 o 30 segundos que por su propia naturaleza no pueden afrontar un problema, ni hacer un planteamiento de carácter complejo*²¹⁰”.

²¹⁰ S/a, *Campañas de spotización: José Woldenberg*, periódico: *Milenio*, México, D.F., de junio del 2009.

En ese sentido, la corta duración de los *spots* impide una transferencia adecuada de los alcances y límites de las propuestas de los candidatos, además de que el formato en que se diseña la propaganda electoral no considera ninguna retroalimentación, por tanto, los electores en pocas ocasiones tienen la posibilidad de intercambiar ideas con los futuros representantes de la sociedad, aspecto que debe ser modificado, pues una sociedad democrática exige el diálogo entre todos los actores involucrados en las decisiones públicas.

Las consideraciones expuestas son parte del entramado que constituye la crítica hacia los *spots* políticos en tiempos electorales, y cabe mencionar que durante los periodos de precampaña y campaña política el número de *spots* registrado ha sido muy alto y, en particular, las consideraciones de analistas políticos y expertos en la materia especifican que el fenómeno no está vinculado con la reforma electoral 2007-2008, pues a partir de la campaña de Vicente Fox Quesada impulsó estas formas de difusión.

“Desde la elección del 2000 está claro que hay spotización, que tiene que ver con que las ideas pueden y deben expresarse en términos de mercadotecnia. Puedes centrar la atención de un ciudadano con 20 segundos de una idea, ése es un concepto mercadológico. Y se asumió. No pudimos llegar en la reforma (electoral) a un mensaje de un minuto o de dos y ahora en la propia ley se introdujo que también pudieran hacer mensajes de 30 segundos²¹¹”, aseguró el ex senador panista Ricardo García Cervantes, quien fue uno de los impulsores de la reforma electoral 2007-2008.

El término *spotización* surgió para denominar al conjunto de *spots* políticos transmitidos en radio y televisión y ha sido empleado por académicos, funcionarios públicos

²¹¹ Jéssica Zermeño Núñez, *Provocan spotización de la política*, periódico: *Reforma*, suplemento Enfoque, México, D.F., 8 de marzo de 2009.

y especialistas en ámbitos electorales.

Al respecto, las críticas se han pronunciado a favor de la desaparición del fenómeno de *spotización*, por considerar que afecta a los candidatos y a la ciudadanía, pues diluye la exposición de las estrategias y propuestas que cada aspirante tiene para desempeñar el cargo público al que se postulan.

Con los segmentos de 30 segundos para la difusión política se disminuyen o nulifican los debates y con ello el intercambio de posturas e ideas, las cuales serían una guía para que el electorado decidiera. Además, el fenómeno de la *spotización* ha desviado los ejes rectores de la propaganda hacia las líneas de acción de la publicidad, como lo han expresado diversos críticos.

“El modelo de comunicación política de los partidos se estructuró con base en reglas de publicidad mercantil, utilizando ‘un slogan y un producto que promocionar. O bien, difundir historias cortas relatadas por campeones olímpicos, actores de televisión, futbolistas, empresarios, luchadores, etc. Es decir, los partidos políticos utilizaron todos aquellos elementos de identidad que ya existían en la memoria del elector, pues los veían todos los días y se les aparecían en todos los horarios²¹²”.

Los *spots* son pequeñas producciones que se encuentran más apegadas al esquema comercial de la publicidad que al de la propaganda política²¹³; por tanto, se genera una incongruencia de los fines que persigue cada perspectiva.

212 Florance Toussaint, en Javier Esteinou Madrid, *La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas de 2009 en México*, Revista *Espacios Públicos*, núm. 28, Universidad Autónoma del Estado de México, 2010, pp. 91.

213 Los conceptos publicidad y propaganda suelen ser confundidos; sin embargo, en el campo de estudio de la comunicación se definen desde diversas perspectivas: en cuanto a la propaganda, Edmundo González Llaca explica el término como “una tentativa para ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinada. Asimismo, la “propaganda es el conjunto de técnicas y medios de comunicación social tendientes a influir, con fines ideológicos, en el comportamiento humano”. Cfr. Jorge Alejandro Lumbreras Castro, *Posturas de conocimiento de la Comunicación*, Universidad Nacional Autónoma de México, División Sistema Universidad Abierta, mayo, 2001, pp. 121. Por otra parte, la publicidad surge a partir de mensajes, pero no necesariamente ideológicos, pues su objetivo primordial es la promoción de productos de consumo y “pretende suscitar o incrementar el deseo de adquirir este producto o de recurrir a este servicio”. David Victoroff, *La publicidad y la imagen*, pp. 11.

En esa perspectiva, la crítica hacia la *spotización* se basa en el principio de que la política y la democracia no son productos que pueden ser vendidos a la ciudadanía a través de frases cortas (slogans) e ideas escuetas, por el contrario, se requiere de la exposición de argumentos y confrontación de plataformas de acción.

“La estructura del éxito de los planes políticos se basó en el empleo de recursos tales como el chiste, lo ocurrente, lo emocional, el humor, lo chic, lo light, los slogans, el show; esto es, en las reglas del triunfo de los payasos del circo o de la carpa, no en su capacidad de ofrecer proyectos de justicia, de acceso al crecimiento y el rescate del proyecto de la vida²¹⁴”.

Ante las críticas por la *spotización*, derivadas del alto número de sus transmisiones y de su construcción con base en lineamientos publicitarios y no de propaganda, el pronunciamiento para eliminar el fenómeno sigue latente, pues en las contiendas electorales del 2009 y 2012 las precampañas y campañas políticas continuaron con el mismo modelo.

El 30 de noviembre del 2009 un grupo de ciudadanos se pronunció para modificar la distribución de los tiempos asignados a los partidos políticos, por lo que diversos senadores anunciaron que prepararían modificaciones a la legislación, para corregir las fallas detectadas antes del proceso electoral federal 2011-2012, pero no ocurrió. Por tal circunstancia, el 1 de marzo de 2011 se reiteró la petición por parte de Carlos Fuentes, José Woldenberg, Cuauhtémoc Cárdenas, Diego Valadés, Héctor Aguilar Camín, Enrique González Pedrero, Juan Ramón de la Fuente y Miguel Alemán Velasco, quienes pugnaron por terminar con la *spotización* a través de una carta que enviaron al Senado de la República, y en la que expusieron:

“Distribuido el tiempo de radio y televisión en pequeños segmentos de 20 y 30 segundos, la publicidad tendió a parecerse más a la de tipo comercial que a la deseable comunicación política. Se adelgazó el debate, los mensajes se transformaron en ‘comerciales’ y las posibilidades de los análisis se redujeron hasta simples frases ‘ocurrente’.

²¹⁴ Javier Esteinou Madrid, *La reforma electoral y su repercusión comunicativa... Op. Cit.*, pp.93.

“Por tal motivo creemos que antes de que inicie el próximo proceso electoral, sería conveniente que se ajustara ese aspecto de la reforma para abrir la posibilidad de que el tiempo del Estado al que tienen derecho los partidos, fuera distribuido de tal manera que se fomentaran los programas de debate entre ellos y espacios unitarios en los que cada partido pudiese exponer sus tesis, sus análisis y sus propuestas²¹⁵”.

La propuesta se concentró en la importancia de los debates, de suprimir las frases cortas y de poco contexto, para dar paso a un análisis enriquecido por los planteamientos de cada aspirante a cargos de elección popular.

Consideraron necesario acotar los *spots*, dejar a un lado su estructura comercial con la que se estaban formulando y generar un modelo de comunicación que diera mayor apertura al intercambio de argumentos, aprovechando las posibilidades de cobertura de los medios de comunicación.

Al día siguiente de que llegó la petición al Senado, Manlio Fabio Beltrones, quien entonces era presidente de la Cámara Alta, respondió con una carta en donde los convocó a reunirse para escuchar su propuesta y promover juntos un mejor modelo de comunicación, también se comprometió a respaldar el análisis y debate abierto en el recinto parlamentario, pero hasta la fecha el encuentro entre legisladores y ciudadanos no se ha verificado.

Jorge Alcocer Villanueva manifestó su apoyo para realizar cambios a la distribución del tiempo del Estado y expresó:

“La spotización tiene dos componentes uno es el formato, sería conveniente que parte de este tiempo se compacte en segmentos de 3 a 5 minutos donde puedan explicar sus propuestas para los temas que preocupan a la sociedad;

²¹⁵ Leticia Robles de la Rosa, *intelectuales condenan la spotización de la política*, periódico: *Excélsior*, México, D.F., 2 de marzo del 2011.

y otro, es propiciar debates donde se pudieran confrontar los temas de interés nacional²¹⁶”.

En la misma perspectiva, integrantes del PRI y PRD se mostraron a favor de modificar la legislación, previo al proceso electoral 2011-2012, y resolver los principales problemas que se presentaron tras la reforma 2007-2008 y que se evidenciaron en las elecciones del 2009.

Incluso el actual Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, declaró que se requería cambiar el esquema de los tiempos oficiales, para brindar a la ciudadanía una perspectiva más sólida y no limitada en medio minuto o menos, pero consideró que no es un caso fácil, pues tendrían que hacerse reformas no sólo al Cofipe, sino a la Constitución:

“El punto en esta cuestión es que la reforma de 2007 llevó a nivel constitucional la definición del tiempo de los promocionales, de tal suerte que para lograr ese objetivo sería necesario reformar la Carta Magna, lo cual obviamente no es fácil²¹⁷”.

A pesar de estar de acuerdo en que la ley debía modificarse, las normas del Cofipe y de la Constitución continuaron de la misma forma para los comicios del 2012, pues no hubo trabajo legislativo que modificara los esquemas, ni iniciativas para reglamentar lo dispuesto y así evitar las interpretaciones negativas por parte de los actores políticos y sociales.

216 Gilberto Martínez, *Alcocer: partidos e IFE deben modificar la forma en que utilizan sus tiempos en medios*, en blog *Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios, A.C.*, Dirección URL: <http://observatoriomediosuia3.wordpress.com/>, consultada el 8 de mayo de 2013.

217 *S/a, Se pronuncian en IFE por modificar comunicación político-electoral*, periódico: *El Universal*, México, D.F., 5 de octubre del 2011.

Actualmente las críticas y propuestas para acabar con la *spotización* continúan por parte de especialistas e incluso de funcionarios como Lorenzo Córdova Vianello²¹⁸, consejero del IFE, quien ha sugerido acerca del tiempo del Estado:

“En lugar de pulverizarlo en spots de 20 y 30 segundos, podría concentrarse, hacer cápsulas de mucha mayor duración que permitan la exposición de los programas, las plataformas ideológicas, y eventualmente, la multiplicación de los debates entre candidatos²¹⁹”.

Además del riesgo de que los debates y contrastes de ideas se desdibujen con los *spots* políticos, el fenómeno de *spotización* puede crear una reacción negativa en la sociedad, pues los cortes de propaganda durante los procesos electorales 2009 y 2012 fueron repetitivos y transmitidos con gran frecuencia en diversos horarios.

Durante el proceso electoral federal del 2012, el número de *spots* que el IFE pautó para las precampañas y campañas políticas fue de 43.7 millones, por lo que se puede considerar como una de las contiendas más mediáticas que ha vivido el país, pero con poco espacio al intercambio severo de propuestas y argumentos, pues sólo hubo dos debates oficiales y el organizado por el Movimiento #YoSoy132.

A continuación se presenta un cuadro en donde se indica el número de *spots* programados por el Instituto Federal Electoral, para los comicios del 2012.

218 Lorenzo Córdova Vianello fue electo Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral el 15 de diciembre del 2011, por un periodo de nueve años.

219 Carlos Acosta Córdova, “*Leyes e instituciones desconfiables*”, en revista *Proceso* en línea, México, D.F., 2 de septiembre del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=318750>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.

Pautas asignadas por el IFE para el proceso electoral federal 2011-2012.

Etapa	Partidos		Autoridades		Total
	Federales	Locales	Federales	Locales	
Precampañas	4,779,157	250,634	6,568,141	1,746,915	13,344,847
Intercampañas	0	387,419	7,175,327	1,980,947	9,543,693
Campañas	15,061,774	1,994,049	2,353,406	571,506	19,980,735
Veda	0	0	686,165	201,053	887,218
Total	19,840,931	2,632,102	16,783,039	4,500,421	43,756,493

Fuente: Jorge Alcocer Villanueva, *Evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral 2012, núm. 4, México, D.F., pp. 165.

Como se aprecia, el mayor número de pautas se concentró en los partidos federales, en particular para el periodo de campañas, pues fueron más de 15 millones las que se transmitieron; sin duda una cifra alta, que podría reducirse si se consideraran algunas de las propuestas expuestas por especialistas en el presente apartado, como disminuir el número de *spots* y generar otros esquemas como cápsulas informativas, más espacios para debates públicos y programas realizados por los partidos políticos que sirvan al interés público.

Cabe destacar que la llamada *spotización* no sólo está relacionada con la propaganda de los partidos políticos y aspirantes a cargos de elección popular, ya que como se puede observar en el cuadro anterior las autoridades electorales federales y locales emplean parte del tiempo del Estado para transmitir sus pautas de corte informativo o para incentivar el voto ciudadano.

Acabar con la *spotización* y promover un modelo de comunicación más eficiente sería benéfico no sólo para la ciudadanía, que tendría elementos más amplios para ejercer su derecho al voto, sino también para el Instituto Federal Electoral, pues su tarea para distribuir los tiempos del Estado en periodos electorales resulta compleja, porque debe considerar en qué entidades habrá elecciones, en cuáles no, qué contiendas locales coinciden con las federales, etcétera.

Los pronunciamientos y propuestas son diversos para acabar con la *spotización*, sólo hace falta la disposición de los legisladores para retomar el debate e incentivar las modificaciones a la legislación electoral en materia de administración del tiempo del Estado y, por ende, del modelo de comunicación política que surgió a partir de la reforma electoral 2007-2008.

4.2 Referentes sobre la regulación mediática en el ámbito político electoral: Francia, Ghana y España

En este apartado se expondrán tres casos en los que los respectivos Estados han tomado medidas para regular a los medios de comunicación y su participación en el ámbito electoral, considerando que el interés público debe permanecer en todo momento.

Las perspectivas presentadas en este punto demuestran la importancia que los medios de comunicación tienen para el fortalecimiento o debilitamiento de la democracia en una nación, y las medidas que se han tomado en Francia, Ghana y España pueden servir de ruta para el caso mexicano.

4.2.1 Francia

El Gobierno central influye en gran medida en la regulación de los medios de comunicación, pero existe otro organismo encargado de vigilar los contenidos, que tiene injerencia en la difusión durante los procesos electorales.

“La principal agencia reguladora de los medios de comunicación en Francia es el CSA, o Consejo Superior de lo Audiovisual, establecido en 1989, de la primera agencia reguladora francesa establecida en 1986. La autoridad que supervisa la actividad del CSA es el Ministerio de Cultura. El CSA se conforma de nueve cancilleres: tres nombrados por el presidente de la República; tres por el presidente del Senado y tres más por el presidente de la Asamblea Nacional. Los cancilleres provienen, generalmente, de industrias o academias de medios²²⁰”.

En esta perspectiva, la regulación mediática para entidades públicas y privadas está a cargo de dos actores, el Gobierno Central y el Consejo Superior de lo Audiovisual, pero a pesar de que la CSA se presenta como un organismo independiente, quienes lo integran son elegidos por representantes populares y, en consecuencia, servidores públicos del Estado francés, lo que pone en riesgo la imparcialidad de sus miembros.

Cabe mencionar que el CSA es supervisado por el Ministerio de Cultura francés, que vigila el cumplimiento de las leyes y decretos nacionales en materia de radio y televisión.

En el tema político, la CSA se encarga de que las ideologías de los partidos existentes sean difundidas a través de los medios comerciales sin privilegiar a una institución o candidato a puesto de elección popular:

“Para que el CSA entregue una licencia, es condición indispensable que los medios comerciales garanticen que una extensa variedad de ideas políticas serán presentadas en la radio y la televisión. Para cumplir con esta misión, el CSA entrega licencias a estaciones de radio con planes específicos para programas cuyo formato se añada a un amplio margen de opinión política; el resultado es que en Francia hay

220 Robert Mckenzie, et. Al., *Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana*, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, número 6, julio-diciembre del 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 171.

*radio anarquista, radio socialista, radio de extrema derecha y muchas otras orientaciones políticas*²²¹".

A partir de la premisa, se infiere que el Estado francés considera la difusión de ideologías y plataformas políticas como un aspecto relevante para la ciudadanía, de tal forma que la CSA diseña los esquemas pertinentes para la transmisión radiofónica o televisiva, al grado de existir estaciones identificadas con una orientación política.

En esa lógica de brindar la importancia adecuada a la transmisión de ideas políticas, debe señalarse que los *spots*, como medio de propaganda electoral, están prohibidos²²² en Francia, pues la predilección es para el debate y exposición amplia de las ideologías y propuestas de nación.

4.2.2 Ghana

El modelo de regulación en Ghana resulta interesante, porque está orientado a brindar a los medios una estructura fuerte, con el objetivo de que sean un contrapeso de cualquier intención del Gobierno a recurrir al autoritarismo.

En esta nación hay dos instituciones gubernamentales que se encargan de la regulación: la Comisión Nacional de Medios, que se ocupa de la regulación del contenido que es transmitido, y la Autoridad Nacional de Comunicaciones (NCA), con la responsabilidad de autorizar las industrias de telecomunicación.

La NCA se encarga de autorizar las transmisiones de la radio, el cable, satélite, teléfono, transmisiones terrestres y la internet. Una de las condiciones que se requieren para aprobar las licencias es que los solicitantes no tengan planeado en su proyecto

²²¹ *Ibidem*, pp. 172.

²²² Cfr. Issa Luna Pla, at. Al., *El Boom de los spots en México: ¿Qué voto promueven?*, en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2011, pp. 229.

hacer proselitismo a una religión, debido a que debe mantenerse la separación entre la Iglesia y el Estado.

La estructura de la NCA se constituye por un director general, nombrado por el presidente; directores, los cuales son nombrados por el Consejo del mismo órgano y gerentes, nombrados por los directores.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Medios se fundó para proteger los intereses de los medios, participan *“18 miembros nominados por diferentes grupos de interés, incluyendo los religiosos (musulmanes y cristianos), asociaciones de transmisores privados, el Parlamento, el presidente, la Asociación Nacional de Maestros y el Consejo Nacional para las Mujeres y el Desarrollo²²³”*.

La Comisión no está supeditada a ningún ministerio, sus funciones son limitadas, puede proponer reglamentos al Parlamento, pero eso no garantiza su aprobación. Asimismo, depende de la voluntad de los medios existentes para que se apeguen a sus lineamientos, los cuales están diseñados para profesionalizarlos y establecer una mediación para las quejas de la ciudadanía, respecto del contenido difundido.

Los lineamientos se enfocan en tres aspectos: respuesta, estándares de calidad del contenido difundido y reportes políticos.

Respuesta: se refiere a la condición de que las empresas de comunicación deben abrir sus puertas a la persona que solicite transmitir una respuesta²²⁴, en el caso de que hayan difundido información acerca de él o ella. Esta posibilidad se encuentra

²²³ Robert Mckenzie, *Op., Cit.*, pp. 187.

²²⁴ En México este aspecto es conocido como el derecho de réplica, establecido en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

señalada en la Constitución de Ghana y la Comisión Nacional se encarga de que sea respetado el derecho para la ciudadanía.

Los lineamientos para la respuesta protegen los derechos de los individuos frente a los abusos mediáticos.

Estándares de la transmisión: se promueve el desarrollo nacional y la participación de la sociedad en programas nacionales. Los lineamientos en este apartado protegen a la audiencia de contenidos considerados como dañinos, como: *“asegurar que los documentales sobre temas sexuales no hagan público y explícito lo que debe ser privado; presentar la ebriedad y el robo sólo como actos destructivos que deben ser evitados o denunciados²²⁵”*.

Sin embargo, las facultades de la Comisión Nacional de Medios son limitadas y no cuentan con sustento legal, por lo que su labor para que los medios de comunicación respeten sus lineamientos es complicada.

Un tercer ámbito en el que recaen los lineamientos es en los **reportes políticos**, elemento que concierne a la regulación de los medios en el tema de la política, las contiendas electorales y al punto central de este trabajo de investigación.

Los lineamientos fueron diseñados para garantizar que las contiendas electorales y las campañas propagandísticas fueran equitativas para quienes contiendan y para los electores, los más importantes señalan la importancia de:

225 Robert Mckenzie, *Op., Cit.*, pp. 190.

“Equilibrar la discusión con los análisis de los problemas; hacer comprensibles para el electorado los manifiestos de los partidos; permanecer imparciales (...)”²²⁶.

Los lineamientos expuestos son claves para el desarrollo de la democracia, pues no sólo es necesario contar con debates en donde los candidatos se repliquen unos a otros, sino que es indispensable realizar análisis de los asuntos públicos que presenta la nación, para que así demuestren la viabilidad de sus propuestas y posibles soluciones.

También especifica que los manifiestos o estatutos de los partidos políticos deberán ser expuestos a la ciudadanía, de tal forma que puedan entenderlos todos, por lo que el lenguaje jurídico en el que pueden estar desarrollados deberá ser explicado a los electores; esta medida puede relacionarse con la premisa de que el voto informado es un voto consciente, pues en la mayoría de los casos los candidatos actuarán con base en sus plataformas, pero también apegados a los criterios e ideologías partidarias, por lo cual es importante conocerlas.

La solicitud de imparcialidad en los procesos electorales o en la política se fundamenta en la búsqueda de equidad para los contendientes y, en ese sentido, otro de los lineamientos que es vigilado con severidad estipula: *“los medios propiedad del Estado no pueden, bajo ninguna circunstancia, adherirse al apoyo de candidatos a cargos públicos”²²⁷.*

Con los citados lineamientos se trata de evitar que las contiendas políticas sean influidas por los medios de comunicación, tanto públicos como privados; en esa perspectiva, la vigilia es constante para impedir que las estaciones públicas sumen sus esfuerzos para apoyar a algún candidato a cargo popular, aspecto congruente con

²²⁶ *Ibidem*, pp. 188.

²²⁷ *Ibidem*, pp. 189.

la idea de que los medios de Ghana deben ser contrapeso del Estado, para evitar la concentración de información y el probable autoritarismo.

4.2.3 España:

En España la regulación a los medios de comunicación, en periodo electoral, protege los principios de igualdad y pluralismo mediante la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), particularmente en el artículo 66 de la legislación, el cual estipula:

“El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.

“Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente”.

Lo anterior da cuenta de que el Estado español defiende en su legislación electoral la diversidad de ideas políticas y sociales, pero prevé que, tanto medios públicos como privados, acaten la disposición de ofrecer una cobertura informativa imparcial, equilibrada y neutral, de los contendientes a los cargos públicos a la ciudadanía.

Este aspecto es primordial y también estuvo presente en la regulación de Francia y Ghana, debido a que la garantía de equidad en las contiendas electorales es un elemento fundamental para la democracia de todas las naciones, pues los Estados no pueden permitir que sus legislaciones tengan vacíos legales que permitan el favoritismo mediático hacia una fuerza política o candidatura.

Una de las fortalezas de la redacción de los párrafos citados es que se estipula que las televisoras deberán respetar los lineamientos emitidos por la Junta Electoral, para que los debates, entrevistas y el contenido de las campañas políticas cuente con los principios de igualdad y pluralidad; no obstante, sería más efectivo si los criterios fueran plasmados en el mismo artículo de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Asimismo, el artículo 53 prohíbe la difusión por cualquier vía de propaganda electoral, antes de iniciar el periodo de campaña o tras concluirlo.

En cuanto al acceso a medios de comunicación, el artículo 58 manifiesta que las candidaturas podrán realizar actos de propaganda en periódicos y **en estaciones de radio privadas**, pero los gastos no deberán superar el 20% del gasto asignado a las fuerzas políticas, y las tarifas de las emisoras no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial.

Para la televisión, la LOREG estipula en su artículo 60 que no podrán ser contratados espacios para difusión de propaganda en medios públicos ni en privados, pues durante el periodo de campañas los partidos y candidaturas tienen derecho a espacios gratuitos en emisoras de Tv y radio pública.

Dichos espacios en televisión y radio pública son asignados con base en el *“número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes²²⁸”*.

²²⁸ Artículo 61 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La forma en la que se distribuirán los tiempos gratuitos está especificada en el artículo 64 de la LOREG, en el esquema se encuentran algunas coincidencias con la forma en la que se regulan los espacios en México, a través del Instituto Federal Electoral.

A continuación se muestra el contenido esencial del artículo 64 :

Espacio en medios	¿A quiénes se otorga?
10 minutos	Partidos, federaciones y coaliciones que no concurren o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones
15 minutos	Partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5% de votos en el territorio nacional o en las circunscripciones
30 minutos	Partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20% de votos en territorio nacional o circunscripciones
45 minutos	Partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, 20% de votos en territorio nacional o circunscripciones
15 minutos	Partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de 75% de candidaturas de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión, y que hayan obtenido en las anteriores elecciones el 20% de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma En tal caso la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad. Este derecho no es acumulable al que prevé el apartado anterior
10 minutos	Agrupaciones de <i>electores que se federen</i> ²³⁰ para realizar propaganda en los medios de titularidad pública. Siempre y cuando presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión

²²⁹ La ciudadanía, aún sin pertenecer a un partido político, puede conformar agrupaciones de electores, para poder presentar candidaturas a las elecciones. Las agrupaciones se construyen a través de la recolección de firmas.

El espacio total que el Estado asigna para la difusión de propaganda política en medios de comunicación asciende a 125 minutos gratuitos en medios públicos. De acuerdo con el cuadro presentado, las transmisiones se difunden por diversas estaciones y de forma sectorizada, lo que implica que si las elecciones se llevan a cabo en Comunidades Autónomas, las transmisiones de propaganda sólo serán difundidas en esos territorios.

El artículo 66 también establece que la Junta Electoral Central es la autoridad que se encargará de distribuir los espacios gratuitos en medios de comunicación, en coordinación con una Comisión de Radio y Televisión que se encarga de hacer la propuesta de distribución de los espacios para los partidos políticos.

Es importante indicar que las campañas políticas en España han empleado los medios de comunicación como plataformas de difusión, mediante discursos audiovisuales, ya sea a través de los tiempos gratuitos en televisión o, en la Internet, por medio de la plataforma *Youtube*.

En ambos casos, los partidos políticos y candidatos hacen uso de los *spots* como estrategia de difusión de sus propuestas e ideología política.

“En lo que se refiere a la campaña de 2008, el auge de Internet se ha traducido en el gran número de spots electorales emitido por cada uno de los partidos, bien a través de la televisión, bien a través de Internet o en ambos. Como se verá, los casos más destacados son los del Partido Popular (PP) que ha generado durante la campaña unos 15 anuncios que pueden considerarse oficiales, entre los realizados por el propio partido y los pertenecientes a la campaña Tu propuesta en 30 segundos. En esta misma línea se encuentra el Partido Socialista Obrero Español/Partit dels Socialistes de Catalunya (PSOE-PSC) que realizaron una campaña que constaba de 11 spots al que cabe sumar uno más llevado a cabo por las Joven tuts Socialistes de Catalunya (JSC)²³⁰ y que se engloba dentro de la campaña. Tanto en el caso del PP como en el del PSOE, algunos de estos spots sólo pudieron verse en Internet²³¹”.

230 Organización política juvenil de Cataluña, surgió en 1978.

231 Lorena Gómez Puertas y Arantxa Capdevila, *Variaciones estratégicas en los spots electorales de televisión y de Internet en campaña electoral*, Revista de Estudios de Comunicación, Núm. 33, 2012, pp. 69-70, Dirección URL: <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer33-04-gomez.pdf>, consultada el 2 de mayo del 2013.

Lo expuesto demuestra el valor de difusión que los partidos políticos han otorgado a los discursos audiovisuales, que en particular se desarrollan en *spots*, los cuales crearon para la campaña de 2008, incluyendo la propuesta de spot de la organización juvenil.

La estrategia de campaña que emplea los *spots* resulta atractiva, pero promueve una cultura de disolución del debate y análisis de propuestas y plataformas políticas, ya sea por parte de un candidato o entre las distintas personas que se postulan para un cargo de elección popular.

Asimismo, uno de los puntos esenciales y que se menciona, es la utilización de las nuevas tecnologías de la información para las campañas de propaganda. En este caso, sólo se hizo referencia a la plataforma *Youtube*, mediante la cual se difundieron los *spots* de partidos y candidaturas; no obstante, existen otras redes que han cobrado relevancia en los procesos orientados a la obtención del voto, como el *Facebook* y el *Twitter*.

Cabe señalar que la legislación electoral española no prevé regulación al contenido emitido a través de la Internet, al igual que el caso mexicano, por tanto, es uno de los ámbitos que conviene regular, pues su uso para fines electorales va en aumento, a tal grado que en 2011 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) emitió un decálogo de lineamientos para las publicaciones en *Twitter*²³².

²³² Cfr. S/a, *El PSOE se agarra a un decálogo para no patinar en Twitter*, periódico *El País*, Madrid, España, 25 de abril de 2011, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2011/04/25/actualidad/1303719417_850215.html, consultada el 8 de junio de 2013.

4.2.4 Síntesis comparativa entre Francia, Ghana, España y las posibilidades para el caso mexicano.

La regulación de medios de comunicación para los periodos electorales y para fines políticos, es un tema coyuntural del que se han ocupado la mayoría de las naciones en el mundo, por considerar que la difusión a través de la radio y la televisión es un elemento primordial para el contacto con la ciudadanía, ya sea para comunicar las líneas de acción en curso o para transmitir campañas orientadas a la obtención del voto.

En los casos de Francia, Ghana y España, se percibe que han optado por medidas para regular los medios de comunicación en los ámbitos electoral y político; sin embargo, hay matices entre las formas de vigilia, pues no en todos los casos la legislación respalda las acciones.

La estructura legal electoral de España se perfila como la más fuerte entre las tres, pues su ley brinda lineamientos para diversos casos, como el pluralismo político y la equidad para la difusión de ideas, las cláusulas que deben seguir partidos y candidaturas para el acceso a medios de comunicación, públicos y privados, entre otros.

La fortaleza de la regulación de Francia recae en el modelo que las autoridades solicitan a quienes deseen prestar servicios de radio y televisión, pues un requisito importante es que presenten un plan de difusión que garantice la equidad de transmisión de las diferentes ideologías políticas; otro aspecto importante y que resulta congruente con una estructura democrática sólida, es la prohibición que el Estado español impuso para difundir *spots* políticos, bajo el argumento de que los debates y las exposiciones detalladas de las plataformas políticas son más enriquecedoras que breves espacios de 30 segundos.

La perspectiva de Ghana es alentadora, debido a que es un país que sobresale en África, por tener una de las democracias más desarrolladas en el continente, y las medidas que ha puesto en práctica para la regulación de medios en ámbitos electoral y político están formuladas para contribuir al avance de la participación ciudadana; como ejemplo, la Comisión Nacional de Medios, la cual se constituye por miembros de diferentes ámbitos, académico, político, empresarial, incluso religioso.

La integración de la Comisión supone un avance, pues incentiva a que la ciudadanía sea parte de un asunto que le compete a todo el país: el contenido transmitido en la radio y televisión, pero a pesar de la importancia del organismo, el problema recae en que no cuenta con suficiente autonomía, ni carácter jurídico para garantizar que su actividad sea respetada, ni en el ámbito gubernamental, ni por las empresas mediáticas, debido a que depende de la voluntad de quienes se apeguen a sus criterios, lo cual es una deficiencia severa, ya que pueden no encontrar respuesta favorable.

En contraste, la propuesta de lineamientos que hace la Comisión es muy benéfica, ya que al buscar la profesionalización de los medios, no sólo garantizan contenidos de calidad, sino que brindan a la sociedad la posibilidad de acercarse a la radio y la televisión, para replicar cualquier contenido que los relacione directamente.

A su vez, la propuesta del reporte político es una medida que al igual que en España y Francia, dotan de pluralidad ideológica las transmisiones; sin duda un elemento primordial para el desarrollo democrático de un Estado.

Algunas de las particularidades de los casos internacionales podrían ser retomadas para México, pues hay distintas experiencias que pueden replicarse de forma

exitosa, como el solicitar planes de difusión a las concesionarias que garanticen la pluralidad política.

Asimismo, es fundamental que en México se replantee si el esquema de los *spots* está funcionando para la difusión de las plataformas políticas, ya que los contenidos son muy limitados y tienden a crear vacíos informativos en el electorado, tal como lo supone la legislación española.

4.3 Omisiones de la reforma política de 2012 en materia de medios de comunicación

Tras la reforma electoral 2007-2008, en diciembre del 2009 el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El paquete de iniciativas constituyó la llamada reforma política, y fue presentada en 10 puntos que modificaban la relación entre ciudadanos y representantes populares:

- “1. Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros del ayuntamiento, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años.*
- 2. Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años.*
- 3. Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores se eliminarían los 32 escaños electos de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional.*
- 4. Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro. El porcentaje necesario pasaría de 2% a 4%.*
- 5. Agregar la figura de “iniciativa ciudadana” para que las personas puedan proponer iniciativas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa.*
- 6. Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional ipara todos los cargos de elección popular.*
- 7. Implementar la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República. Se elegirá como Presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos, en caso contrario pasarían a segunda vuelta los dos que hayan*

- obtenido el mayor número de votos. Ésta se realizaría en la misma fecha de elección legislativa.
8. Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.
 9. Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario éstas se considerarían aprobadas.
 10. Establecer la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la “reconstrucción presupuesta”²³³”.

El decálogo presentado consistió en una síntesis de las diversas modificaciones que conformaron el proyecto de reforma; en esencia, se buscó que los cambios fueran aplicables para los procesos electorales sucesivos; no obstante, la discusión fue retrasada debido a diferencias entre las fuerzas políticas, respecto de las adecuaciones que se pretendían.

“Aunque no debe verse como una continuación de los cambios implantados en materia electoral en el 2007-2008, que se discutieron alternada y paralelamente, la reforma política del 2012 requiere un análisis particular pues creó espacios de organización y participación ciudadana”²³⁴”.

A pesar del pronunciamiento por una reforma política en 2009, fue hasta julio de 2012 que la Comisión Permanente del Congreso declaró aprobadas las modificaciones, pero con diversos cambios a lo planteado en su origen, los cuales fueron justificados por el entonces senador y presidente de la Junta de Coordinación Política, Manlio Fabio Beltrones Rivera:

“Destacó que estos cambios modernizarán el presidencialismo mexicano, pues darán más instrumentos de participación ciudadana y control a la figura del primer mandatario”²³⁵”.

²³³ S/a, *Las 10 propuestas de reforma política de FCH*, periódico *El Universal*, México, 15 de diciembre de 2009.

²³⁴ Héctor Zamitiz, *La reforma política del 2012: ‘ingeniería constitucional’ de la segunda alternancia en la Presidencia de la República*, en Luisa Béjar (Coord.) *¿Qué se legisla en México?*, FCPyS-UNAM, 2013 (En proceso de edición).

²³⁵ Imelda García, *La Comisión Permanente aprueba la Reforma Política*, en *adnpolitico.com*, 18 de julio de 2012, en línea, dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/18/la-comision-permanente-aprueba-la-reforma-politica>, consultada el martes 9 de julio de 2013.

La reforma política fue promulgada por Felipe Calderón Hinojosa el 8 de agosto de 2012, modificó doce artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionó más de siete, concluyendo con un documento²³⁶ que a continuación se sintetiza:

Iniciativa Ciudadana: se reconoció el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes, decretos y reformas, pero deben presentarse de forma colectiva, al menos el 0.13% de la lista nominal de electores.

Consulta Popular: por derecho, los temas de trascendencia nacional serán votados por la ciudadanía, mediante consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República.

Candidaturas independientes: los ciudadanos pueden solicitar su registro como candidatos a cualquier cargo de elección popular, tanto federales como locales.

Iniciativa preferente: al inicio de un periodo ordinario de sesiones, el Presidente puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar hasta dos que haya presentado en periodos anteriores. La Cámara de origen se pronunciará en un plazo máximo de 30 días.

Sustitución del Presidente en caso de ausencia o falta absoluta: en caso de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no declare un Presidente electo tras comicios, se elegirá en Colegio Electoral un presidente interino, en un plazo no mayor a 60 días. En caso de ausencia, el Secretario de Gobernación puede encabezar el Poder Ejecutivo.

²³⁶ Se puede encontrar un análisis profundo en *Héctor Zamitiz Gamboa, Op., Cit.*

Toma de protesta del presidente: Si el Presidente no puede rendir protesta ante el Congreso, lo hará ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y, en su defecto, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ratificación por el Senado de titulares de órganos reguladores del Estado: Los Senadores de la República pueden ratificar a los miembros de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica y de la Comisión Reguladora de Energía.

Revisión de la cuenta pública por la Cámara de Diputados: Otorgó 30 días más a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública.

Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Se eliminó la cláusula de gobernabilidad y se fijó un tope de sobrerrepresentación del 8% respecto de la votación total emitida en la capital para cualquier partido.

Las diferencias entre la reforma política de 2012 y la reforma electoral 2007-2008 resultan evidentes. El propósito es conocer los aspectos esenciales de los artículos modificados en materia política, y en los cuales se omitió profundizar en el tema del papel de los medios de comunicación durante los procesos electorales.

Tres aspectos modificados de las iniciativas originales y que resultaron controvertidos, fueron la segunda vuelta en elección de Presidente de la República y legisladores; reelección de legisladores y alcaldes; y la reducción del número de diputados y senadores; no obstante, las modificaciones significativas brindaron una nueva perspectiva a la participación de la sociedad.

“Inaugura (la reforma política) una nueva etapa en la participación ciudadana, mejora la colaboración entre los poderes y actualiza -con mayor certeza jurídica- aspectos políticos de suma trascendencia, lo que de suyo es un avance importante en el andamiaje institucional y en la consolidación democrática de nuestro país²³⁷”.

La síntesis realizada en este apartado expone los diversos pendientes legislativos que hacen referencia al sistema político mexicano; en este caso, se requieren precisiones a lo establecido en la ley y ampliar la discusión a otros temas con problemáticas que no han sido resueltas, como los generados con la reforma electoral 2007-2008.

4.4 El “Pacto por México” y su relevancia para la regulación de los medios de comunicación en el ámbito electoral

Para el Estado mexicano el tema de la gobernabilidad es de suma importancia, por tal motivo, el actual Gobierno de la República ha señalado en el Pacto por México²³⁸, en el apartado denominado “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, que es necesario generar mejores condiciones para que el sistema político sea más confiable y cuente con un andamiaje legal sólido.

Los puntos referentes a la consolidación del sistema electoral se abordan de manera superficial, pero se exponen elementos importantes, basados en diferentes estrategias que se enfocan en temas coyunturales, como la creación de una Ley General de Partidos y el impulso a una nueva Reforma Electoral.

237 Enrique Córdova Avelar, *Análisis: las entrañas de la reforma política*, en *adnPolítico.com*, 15 de agosto de 2012, en línea, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/15/analisis-las-entranas-de-la-reforma-politica>, consultada el 19 de julio de 2013.

238 El Pacto por México es un acuerdo político que se firmó el 2 de diciembre de 2012, a sólo un día de que Enrique Peña Nieto, Presidente electo para el periodo 2012-2018 tomara posesión del cargo. El documento fue firmado por Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional (PAN); Cristina Díaz Salazar, Presidenta interina del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y Arturo Escobar y Vega, vocero del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En el mismo Pacto se detalla: *“los signatarios acuerdan que el gobierno realizará un conjunto de acciones administrativas y que las fuerzas políticas pactantes impulsarán reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.”* Asimismo, el documento fue presentado como el interés común del Gobierno de Enrique Peña Nieto y de los principales partidos políticos para impulsar una agenda de reformas.

Cabe destacar que los aspectos señalados en dicho pacto están estrechamente relacionados con algunos apartados de la reforma electoral 2007-2008 y con los aspectos más sensibles a los partidos, derivados del proceso electoral 2012, como son:

“Disminución en el monto de los topes de campaña. Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).”

El citado apartado no sólo señala la necesidad de disminuir los recursos destinados para los procesos electorales, pues también establece causas de nulidad para las elecciones, lo que implicaría una severa sanción, en caso de no acatar lo establecido por la legislación en el rubro del financiamiento.

Asimismo, se indica que otra de las causas para anular elecciones puede ser la compra de cobertura informativa, lo cual constituye un punto complementario de la reforma electoral 2007-2008, referente a la prohibición a los partidos políticos y a terceros de adquirir espacios en radio y televisión. Si se establecieran normas adecuadas para estos casos, se evitaría la propaganda encubierta a través de entrevistas, reportajes, entre otros; aspecto que representa una pérdida de equidad en las contiendas.

En la misma lógica, el acuerdo firmado por los representantes de los partidos políticos considera, sin hacerlo explícito, el tema de los *spots* y propone el análisis de los esquemas existentes, dejando entrever que es necesario proponer mejores alternativas:

“Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.”

Si la medida fuera puesta en práctica, no sólo implicaría la revisión de espacios en medios electrónicos, muy probablemente se podría traducir en la emisión de un nuevo modelo para los tiempos oficiales, pues a través de los representantes de los partidos se podría crear una iniciativa de reforma que se llevara al Congreso de la Unión y que se plasmara en la legislación correspondiente.

No obstante, en el apartado 1.8 del tema Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, resalta que el documento signado por los representantes de los partidos políticos señala acciones específicas para los medios de comunicación, y en particular para la difusión:

“Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud”.

El documento explica que la instancia supervisará la contratación de publicidad del Gobierno, pero se requiere profundidad de la labor que realizará la “instancia ciudadana y autónoma”.

En esa óptica, consideramos que la creación de la referida instancia queda a la expectativa de su definición y de las acciones que se emprenderán en congruencia con los temas que aborda la reforma electoral 2007-2008 en materia de medios de comunicación y propaganda electoral.

Es importante señalar que en el apartado denominado Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática se encuentran los temas relacionados con la Ley General de Partidos Políticos, Gastos de Campaña, Revisión de Tiempos Oficiales y Medios de

Comunicación; lo anterior brinda un panorama del estrecho vínculo que existe entre el sistema político electoral, las empresas mediáticas y el Gobierno mexicano.

Si los acuerdos indicados del Pacto tratan de ser trasladados a la práctica, será necesario que los integrantes de los partidos políticos que signaron el documento realicen análisis exhaustivos, con la finalidad de proponer iniciativas de reforma contundentes y a favor del interés público, no del privado.

Asimismo, el texto íntegro aborda diversos temas de trascendencia para el progreso del país, pero lo hace de forma superficial y con amplios vacíos, que pueden convertirse en confusiones, derivadas de una mala interpretación.

Es preciso que las acciones propuestas se desarrollen con profundidad y sentido crítico, además de que es indispensable que el documento, si se proyecta a largo plazo, integre la visión de la sociedad, pues sus implicaciones trascienden a la vida pública, por lo que no basta sólo con la representación de las fuerzas políticas.

John Ackerman señala, respecto del Pacto por México:

“No se ha convocado a la presentación de propuestas de la sociedad ni se han compartido con la ciudadanía los borradores o documentos de trabajo. El pacto es un documento negociado por políticos de dudosa trayectoria, sin liderazgo social y de espaldas a la ciudadanía. No podemos esperar nada bueno de ello²³⁹”.

La importancia de analizar las propuestas del Pacto por México, en materia electoral y de medios de comunicación, radica en que el documento es una de las iniciativas en las que el Gobierno de la República ha puesto mayor énfasis, al tratarse de una serie de propuestas en donde convergen las firmas de los representantes de

²³⁹ John M. Ackerman, “Pacto por México: Acto fallido”, en revista *Proceso*, México, D.F., 2 de diciembre de 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=326808>, fecha de consulta: 2 de marzo de 2013.

los principales partidos políticos, quienes se comprometieron a dar viabilidad a los puntos del texto.

4.5 Lo público y lo privado nuevamente en discusión: la reforma a la Constitución en materia de Telecomunicaciones

La reforma a las Telecomunicaciones surge a partir de un compromiso que se plasmó en el mencionado *Pacto por México*, por considerar que es un sector estratégico para el desarrollo económico del país.

Con base en la importancia que representan las telecomunicaciones para la nación, el decreto que modifica diversos artículos de la Constitución en materia de Telecomunicaciones fue expedido el 10 de junio de 2013, por el Presidente Enrique Peña Nieto.

El documento muestra la interacción de lo público y lo privado, debido a que el Estado reformó aspectos en los que involucra a la ciudadanía y al sector empresarial, pues el decreto estipula: terminar con los monopolios de las telecomunicaciones; permitir la inversión extranjera en 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite; permitir el 49% de inversión extranjera en radiodifusión; la creación de un organismo público autónomo para regular las telecomunicaciones; la expedición de concesiones para que las empresas privadas puedan brindar diversos servicios; la creación de un organismo público autónomo de radiodifusión; la licitación de al menos dos nuevas cadenas de televisión, entre otras.

A continuación se sintetizan los aspectos más sobresalientes del Decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones, y que están relacionados con los ámbitos público y privado:

4.5.1.- Los intereses privados en la reforma

Durante la aprobación del dictamen de la reforma a las telecomunicaciones se suscitaron diversas controversias, entre las que destacó la permisión para que haya inversión extranjera en 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, lo que hace posible la explotación del espectro radioeléctrico por parte de empresas internacionales, para ofrecer servicios de telefonía fija, móvil, Internet y televisión restringida.

Al respecto, entre distintas opiniones, la diputada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Purificación Carpinteyro Calderón, explicó que la reforma en materia de telecomunicaciones era positiva, y aseguró: *“no estamos regalando la patria²⁴⁰”*.

Asimismo, argumentó que en todos los países de América se permite la participación total de capital extranjero, y que *“no importa” de dónde provenga el dinero con tal de que México salga adelante²⁴¹”*.

Otro aspecto que motivó el debate fue la supuesta afectación a los intereses del concesionario Carlos Slim Helú²⁴² y, en consecuencia, el beneficio de los propietarios de Televisa y TvAzteca, quienes también son concesionarios:

“El punto en cuestión, que el PRI pretendió imponer, fue negarle a las televisoras satelitales, como Dish, la gratuidad de la retransmisión de los canales de televisión abierta (Televisa y TV Azteca). Este apartado se modificó de modo que dichas empresas satelitales deberán retransmitir por obligación las señales de televisión abierta de las cadenas que tengan presencia en más del 50% del territorio nacional²⁴³”.

240 S/a, *Avala PRD 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones*, *Aristegui Noticias*, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2203/mexico/prd-avala-100-por-ciento-de-inversion-extranjera-en-telecomunicaciones/>, consultada el 15 de junio de 2013.

241 Carlos Slim Helú socio mayoritario de Teléfonos de México (Telmex), empresa que presta servicios de telecomunicaciones en el país. La empresa tiene concesiones para operar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, para la prestación del servicio de telefonía fija inalámbrica. Para fines del presente apartado, es importante mencionar que el empresario Slim Helú tiene diversas empresas y asociaciones, una de ellas con Dish México, que brinda servicio de televisión de paga, y con quien tiene un acuerdo comercial para facturar los servicios a través de los recibos telefónicos.

242 *Ibidem*.

243 Jesusa Cervantes, *“Aprueban diputados en lo general la ley de telecomunicaciones”*, en revista *Proceso*, 21 de marzo de 2013. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=336916>, fecha de consulta: 8 de junio de 2013.

Si se negaba la gratuidad de la retransmisión de canales de televisión abierta a las televisoras satelitales, tendrían que pagar para que se les permitiera emitir la señal de empresas como Televisa y Tv Azteca. En este caso, la discusión se relacionó con Carlos Slim Helú, porque se especula, a la fecha sin comprobarse, que no sólo tiene un acuerdo para facturar los recibos de Dish, servicio de televisión restringida, sino que también tiene inversiones en la misma, incluso la Comisión Federal de Competencia (CFC) lo ha investigado²⁴⁴ por el hecho.

Es importante mencionar que los propietarios de las empresas Televisa y Tv Azteca han pugnado porque al propietario de Teléfonos de México no se le permita acceder al negocio de la televisión, con el argumento de que ostenta un monopolio en las telecomunicaciones, y que se fortalecería si se le permite incursionar a ese mercado.

Sin embargo, como se expuso, el dictamen fue modificado y por ley se debe brindar la gratuidad para retransmitir la señal de televisión abierta en las cadenas que tengan cobertura en más del 50% del territorio nacional.

El dictamen de la reforma fue aprobado en la Cámara Baja y Alta con consenso entre las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD, PVEM y Panal.

Por otra parte, la reforma aprobada a las Telecomunicaciones ofrece la posibilidad de que haya inversión extranjera en la radiodifusión:

“Se permitirá la inversión extranjera directa hasta un máximo del cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Dentro de este máximo de inversión extranjera se estará a la reciprocidad que exista en el país en el que se encuentre constituido el

244 En 2011 la Comisión Federal de Competencia investigó al empresario Carlos Slim Helú, por presunta asociación con Dish México, para acceder al mercado de la televisión; sin embargo, no se ha comprobado. Cfr. *S/a, La CFC investiga el acuerdo Slim-Dish, CNNExpansión*, En línea, Dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2011/07/12/cfc-investiga-acuerdo-slimdish>, consultada el 15 de junio de 2013.

inversionista o el agente económico que controle en última instancia a éste, directa o indirectamente²⁴⁵”.

Lo expuesto son ejemplos de los principales aspectos que tienen relación con la iniciativa privada; asimismo, se muestra el interés del actual Gobierno de la República por permitir la inversión del capital privado, para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, en particular para el desarrollo de las telecomunicaciones.

Un punto que requiere especial atención, refiere que la ley establecerá concesiones únicas para que los concesionarios presten todo tipo de servicios a través de sus redes. Al respecto, es necesario conocer la reglamentación²⁴⁶ en la materia, para verificar si se especifican de forma puntual las obligaciones y contraprestaciones que deberán tener, para contar con el título.

4.5.2 Los intereses públicos en la reforma: garantía del acceso a la Internet y a las Nuevas Tecnologías de la Información en el decreto

Respecto de lo público, las modificaciones sustentan la importancia de que las telecomunicaciones favorezcan el desarrollo de la sociedad y el crecimiento económico del país, y uno de los puntos más sobresalientes se refiere al acceso a las nuevas tecnologías de la información:

“El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios²⁴⁷”.

245 Artículo V Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, expedido el 11 de junio de 2013.

246 Al término de esta investigación aún no se había publicado la reglamentación.

247 Artículo 6, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, expedido el 11 de junio de 2013.

La importancia del acceso y uso de un medio de comunicación como la Internet, radica en la posibilidad que brinda a las personas para obtener información de diversas fuentes, lo que puede derivar en una ciudadanía mejor informada y con mayor oportunidad de acercarse a elementos clave para el progreso social como la educación, la cultura, la tecnología, entre otros aspectos.

La trascendencia de las TIC ha sido desarrollada desde diferentes puntos de vista, incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció la importancia de hacerlas más accesibles como una de las metas del Milenio en el Objetivo 8:

“En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones²⁴⁸”.

El informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio expone que para fines de 2008 el uso de las telecomunicaciones en el mundo se incrementó a través de la telefonía fija y móvil, y que el empleo de la tecnología se estaba convirtiendo en una herramienta para el desarrollo, pues sus posibilidades son numerosas para cualquier sector de la población.

En cuanto al acceso a la banda ancha y a la Internet, el decreto establece como garantía que la ciudadanía pueda contar con ellos, este elemento es fundamental, pues actualmente en México el número de personas que pueden entrar a la red de redes es muy bajo; además, se debe considerar que hay usuarios que ya tienen contacto con esta tecnología de la información, pero no necesariamente ingresan a la Web desde su hogar.

248 Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2010*, Nueva York, 2010, pp. 73.

Las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)²⁴⁹ muestran que el total nacional de personas que acceden a la Internet en 2012 es de 45 millones 108 mil 655, de los cuales 22 millones 489 mil 854 tienen oportunidad de hacerlo desde su hogar. En tanto, 22 millones 618 mil 801 personas acceden a la red, pero lo hacen fuera de su hogar, debido a que no tienen computadora o no tienen la posibilidad de pagar el servicio.

De esa forma, los datos revelan que menos de la mitad de la población de México ha tenido acceso a la Internet, considerando que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el INEGI, señala que en el país hay 112 millones 336 mil 538 personas, por lo que la brecha digital entre la ciudadanía es innegable.

Asimismo, no debe matizarse el hecho de que no todas las personas que han tenido contacto con la red tienen una computadora o el servicio disponible, de tal manera que su uso puede tener amplias variantes con respecto de un usuario cotidiano.

A su vez, *“el promedio de porcentaje de hogares con acceso a Internet del grupo de países de la OCDE, del que México forma parte, es del 71.6 por ciento en 2011, el de México es del 25.9 por ciento en 2012²⁵⁰”*.

El análisis del nivel de acceso a las nuevas tecnologías refiere que el uso aún es muy bajo, por lo que la reforma a las telecomunicaciones, en donde se garantiza el acceso a la banda ancha y la Internet, es primordial para la sociedad mexicana, debido a que *“siendo también el resultado de complejas interacciones sociales y*

²⁴⁹ S/a, *Usuarios de Internet en México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2013, disponible en internet, Dirección URL: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/notatinf212.asp>, consultado el 10 de junio de 2013.

²⁵⁰ S/a, *Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 2013, disponible en internet: Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/internet0.pdf>, consultado el 10 de junio de 2013.

técnicas, se convierte en un recurso comunicativo que modifica algunas concepciones tradicionales, sobre todo en lo relativo al rompimiento de la linealidad que suele implicar el consumo de algunos productos mediáticos²⁵¹.

No obstante, a pesar de las posibilidades que el acceso a la Internet brinda, existen diversas posturas en contra del establecimiento de una cultura que busque la apropiación de las nuevas tecnologías, las cuales consideran primordial resolver aspectos de mayor envergadura, como la extrema pobreza, la insuficiencia alimentaria, la falta de acceso a servicios médicos de calidad para la población, servicios básicos, entre otros.

En la misma óptica, existen consideraciones basadas en análisis cuantitativos que aseguran que el acceso a la Internet y a las nuevas tecnologías de la información no están vinculadas por completo con el desarrollo de una sociedad:

“En dicha revisión se necesita entender a la tecnología como un vector socio-histórico complejo y no sólo como máquinas, artefactos y cables para el acceso a consultar información, como de hecho se difunde y se defiende en múltiples foros y textos. En principio porque se cree que van a ayudar, por descontado, a los “pobres” a “mejorar” casi de manera mágica su situación ancestral de carencias. Internet es una maravilla y debe ayudar a los pobres a mejorar su calidad de vida. Sin embargo, a pesar de cifras alegres de fuentes oficiales, al menos en el caso de México, eso no parece suceder. No tenemos todavía elementos para extender nuestra afirmación a la totalidad de los muy diversos casos en América Latina²⁵²”.

Al respecto, aún queda pendiente conocer cuál será la estrategia del Gobierno para garantizar a la población el acceso a las nuevas tecnologías y cuáles serán las condiciones de competencia efectiva que presentará para que las empresas concesionadas ofrezcan servicios de mayor calidad y con amplia cobertura.

²⁵¹ Gabriel Pérez Salazar, *Internet como medio de comunicación. Teoría y análisis de actos comunicativos en los entornos virtuales*, editorial Plaza y Valdés, México, 2012, pp. 246.

²⁵² Jorge A. González, *Digitalizados por decreto: cibercultura o inclusión forzada en América Latina. Estudios sobre las culturas contemporáneas*, vol. XIV, núm. 27, México, Universidad de Colima, junio de 2008, pp. 4.

4.5.3 La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica

Las reformas a la Ley estipulan la creación de dos organismos públicos, encargados de velar por las telecomunicaciones, la radiodifusión y el interés de la nación.

El artículo 28 del Decreto que modifica la Ley de Telecomunicaciones establece que la Comisión Federal de Competencia Económica será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y menciona que su labor será:

“Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos²⁵³”.

La creación del organismo implica la procuración de un sistema económico y mercantil libre de actos monopólicos, así como la garantía, en la Ley, de que habrá libre competencia y concurrencia. Este aspecto es favorecedor, porque implicaría la pluralidad en el sector económico y la diversificación de los contenidos transmitidos en radio o televisión.

Por otra parte, el decreto también ordena la creación de un Instituto Federal de Telecomunicaciones, que será un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La creación de esta entidad resulta importante para la protección de los intereses públicos en materia de telecomunicaciones, pues tendrá aspectos fundamentales a su cargo como:

²⁵³ Artículo 28, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, expedido el 11 de junio de 2013.

- La regulación, supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Ser autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia.
- Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias.
- Otorgar, revocar, autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad y operación de sociedades relacionadas con concesiones en radiodifusión y telecomunicaciones.

El beneficio de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para el interés público radica en que su labor debe promover el aprovechamiento del espectro radioeléctrico en las mejores condiciones; con transparencia, imparcialidad al otorgar de concesiones, autonomía para revocar las concesiones o para sancionar a los actores que incumplan con lo descrito en la legislación.

En congruencia con el interés público, el nuevo organismo autónomo será responsable de garantizar que se respete lo expuesto en el artículo 6° Constitucional, que indica:

“Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias²⁵⁴”.

En ese sentido, la tarea más importante que el Estado confiere al Instituto Federal de Telecomunicaciones es dar cabal cumplimiento a lo que la ley señala y, en con-

²⁵⁴ Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso A, fracción II, última reforma: 11 de junio de 2013.

secuencia, prestar vigilancia en todo momento, para garantizar que las telecomunicaciones estén al servicio de lo público, y no de los intereses privados.

4.5.4 Medios públicos

La reforma define a las telecomunicaciones y a la radiodifusión como actividades de servicio público, una modificación de alta importancia, pues de acuerdo con Raúl Trejo Delarbre, las legislaciones anteriores ligaban esas actividades a esquemas comerciales.

“La Ley de Radio y Televisión de 1960 y especialmente la de Telecomunicaciones de 1995, concibieron a esas actividades como negocios fundamental y en ocasiones exclusivamente privados. El enfoque de la reforma constitucional de 2013 es radicalmente distinto. Tanto a las telecomunicaciones como a la radiodifusión, se las define como “servicios públicos de interés general”²⁵⁵”.

En esa perspectiva, las modificaciones estipulan que deberá crearse un organismo público autónomo, que prestará el servicio de radiodifusión:

“La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad”²⁵⁶”.

Con este lineamiento, el Estado brinda a la ciudadanía un medio de radiodifusión pública que debe servir al interés público, con aspectos relevantes como la formación educativa y difusión de información, elementos que lo constituirán como una

²⁵⁵ Raúl Trejo Delarbre, *Reivindicación de lo público. Reforma, avance histórico que es preciso cuidar en cada detalle*, Revista *Zócalo*, Número 158, abril, México, pp. 8.

²⁵⁶ Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso A, fracción V, última reforma: 11 de junio de 2013.

alternativa que puede aportar desde diferentes perspectivas a la nación y a las personas, dependiendo de su desarrollo y de los contenidos que difunda.

Destaca la apertura, que la legislación señala, para obras de producción independiente, lo que brinda a la sociedad la posibilidad de acercarse a un medio de difusión y transmitir múltiples contenidos; de esta forma la democratización de la emisora puede ser una realidad, pero los criterios deben ser fijados en la reglamentación, para que el acceso público sea efectivo y no sólo descrito en términos formales.

Por otra parte, el organismo contará con un Consejo Ciudadano, el cual se encargará de asegurar la autonomía de la radiodifusora, así como de su política imparcial y objetiva; sin embargo, se especifica que el titular del mismo será designado a propuesta del Ejecutivo Federal, aspecto que puede poner en riesgo la idea de libertad informativa, como se explica a continuación:

“Nuestros medios públicos se caracterizan por una total dependencia del Poder Ejecutivo. Si el famoso lema “el que paga manda” es cierto, tenemos un grave problema en México. Todos los directores de los medios públicos son nombrados por el representante del Ejecutivo, quien los puede remover sin mayor explicación. Por lo tanto el director del medio se encuentra en una posición siempre vulnerable, donde puede estar tentado a alinear decisiones sustantivas a la voluntad del máximo representante del Ejecutivo²⁵⁷”.

Lo expuesto da cuenta de una problemática que no está resuelta con las disposiciones contenidas en la reforma a las telecomunicaciones, pues el organismo de radiodifusión tendrá a un titular designado por el Presidente, dejando al Consejo Ciudadano como el único organismo que puede impedir el uso de los medios públicos como emisoras del Gobierno.

²⁵⁷ Dolores Béistegui, *Entre medios públicos y medios de los poderes del Estado*, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2005, pp.2, en línea. Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-143s.pdf>, consultado el 20 de junio de 2013.

No obstante, la forma en la que se integra el Consejo también está ligada a la política, pues los nueve consejeros que deben formarlo serán elegidos por el voto de la Cámara de Senadores, entidad que también puede ratificarlos para un segundo periodo.

La ratificación también puede convertirse en un problema de intereses, ya que en el caso de que algún funcionario esté interesado en mantenerse en el puesto, puede supeditar sus acciones a las disposiciones de la política.

Contar con medios públicos es indispensable para toda sociedad, ya que son elementos que pueden contribuir al desarrollo de la democracia de cualquier nación, siempre y cuando su independencia editorial del aparato estatal sea verídica, de lo contrario, su existencia se limitará a ser medios de propaganda del Poder Ejecutivo.

“Los medios de comunicación de servicio público representan una formidable oportunidad para difundir una nueva cultura de participación ciudadana. En la medida que México cuente con una sociedad participativa verá que se consolida su democracia, y se alejan las fronteras de la ignorancia y de la manipulación²⁵⁸”.

La existencia de medios públicos también representa para la sociedad la posibilidad de ver o escuchar contenidos culturales, científicos, educativos, entre otros, que sean el equilibrio con la estructura comercial que prevalece en México, y que brinda una programación deficiente y con pocas aportaciones para el desarrollo social.

La disposición de crear medios públicos puede vincularse al derecho de réplica, mismo que es retomado por la reforma, debido a que se estipula regular el derecho de réplica²⁵⁹, el cual está estrechamente relacionado con los derechos de las

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 4.

²⁵⁹ Artículo 3 Transitorio, fracción IV del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, expedido el 11 de junio de 2013.

audiencias, que no sólo implican contar con medios públicos, con contenidos de calidad y con información objetiva y oportuna, ya que resulta fundamental brindar a la ciudadanía la posibilidad de acercarse a los medios de comunicación, sean públicos o privados, y hacer uso de ellos, para transmitir mensajes de relevancia social.

Las reformas en materia de telecomunicaciones retoman el derecho de réplica, mismo que también fue considerado en la reforma electoral 2007-2008, que estableció en el artículo sexto de la Constitución Política: *“el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”*, pero hasta la fecha no se especifican los criterios para que la ciudadanía pueda ejercerlo.

De acuerdo con el decreto, corresponderá al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones necesarias al marco jurídico, y regular el derecho de réplica será un reto, pues sus lineamientos deben ser precisos y a favor de todas las personas, no sólo de políticos, funcionarios públicos o empresarios, pues el derecho debe ser ejercido por cualquier ciudadano, siempre y cuando las circunstancias lo ameriten.

4.5.5 Creación de nuevas cadenas de televisión

En congruencia con uno de los objetivos de la reforma a las telecomunicaciones, el cual consiste en contar con medios de comunicación plurales y que beneficien el desarrollo económico del país, las modificaciones especifican que deberán ser licitadas nuevas concesiones de frecuencias de televisión.

El propósito es que existan *“por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional, bajo los principios de funcionamiento eficiente de los mercados, máxima cobertura nacional de servicios, derecho a la información y función social*

de los medios de comunicación, y atendiendo de manera particular las barreras de entrada y las características existentes en el mercado de televisión abierta²⁶⁰”.

Este aspecto es de interés, tanto para el sector público como para el privado, pues por una parte habrá pluralidad de medios televisivos, lo cual puede ser benéfico para la ciudadanía, pues se ofrecen más opciones con señal abierta que, a su vez, pueden generar mayor competitividad entre los prestadores del servicio y, en consecuencia, mejorar la calidad de las transmisiones.

Respecto del ámbito privado, la ley indica que las nuevas cadenas deben registrarse por lineamientos del mercado eficiente, mismo que implica un esquema comercial, basado en publicidad y con los rasgos que actualmente tienen las televisoras de señal abierta, por lo que se prevén diversos inversionistas interesados en obtener el título de concesión, ya que los medios de comunicación constituyen un negocio con alto nivel de rentabilidad.

Es importante explicar que la Ley expresa que no podrán participar en el proceso de licitación los concesionarios o grupos que tengan vínculos comerciales, económicos o jurídicos con quienes actualmente tengan títulos para la prestación de radiodifusión; de esta manera se trata de evitar el fenómeno de concentración, impidiendo que no participen quienes tengan actualmente dos cadenas de radio y televisión.

4.6 Las propuestas para una nueva reforma política

Debido a que la reforma política que se llevó a cabo en 2012 no fue satisfactoria para los actuales legisladores, pues no hubo legislación secundaria, la discusión por

²⁶⁰ Artículo 8 Transitorio, fracción II del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, expedido el 11 de junio de 2013.

nuevas modificaciones la inició el Consejo rector del Pacto por México el lunes 27 de mayo de 2013, en un evento en el que se anunció la instalación de la Mesa para la Reforma Político-Electoral.

Para este proceso, el debate parlamentario tiene contempladas reformas en materia electoral, y también considera la creación de una Ley de Partidos Políticos, así como cambios al régimen político.

En cuanto a los cambios en materia electoral, se abordarán temas como candidaturas independientes, iniciativas ciudadanas y preferentes, así como la consulta popular; mientras que para la Ley de Partidos Políticos se analizará lo referente a la transparencia de los recursos con los que cuentan las instituciones y la reducción de gastos de campaña; por otra parte, en el régimen político se revisará la integración de los gobiernos de coalición, de acuerdo con Aurelio Nuño Mayer, Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, quien expuso los aspectos definidos para guiar la discusión.

Para la instalación de la Mesa de trabajo acudieron *“el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, así como los presidentes de los partidos Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero Muñoz; de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva, y Revolucionario Institucional (PRI) César Camacho Quiroz; además, estuvo presente el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera²⁶¹”*.

Durante el evento, el Secretario de Gobernación expresó que el país necesita *“una reforma que revise procedimientos y fortalezca las instituciones²⁶²”*, y que las modifi-

²⁶¹ S/a, *Pacto por México inicia discusión de reforma político-electoral*, en *Aristegui Noticias*, 27 de mayo de 2013, en línea, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2705/mexico/gobierno-y-partidos-comienzan-a-elaborar-la-reforma-politico-electoral/>, consultada el 21 de julio de 2013.

²⁶² *Ibidem*.

caciones propuestas serían de gran importancia para que la ciudadanía aumentara su nivel de confianza en el sistema político- electoral mexicano.

Sin embargo, desde ese momento, los presidentes del PAN y PRD expusieron sus inquietudes respecto de la reforma y, por separado, argumentaron que el PRI ha sido uno de los principales actores que ha detenido las reformas necesarias para que el Estado avance hacia una democracia más sólida.

El debate por una nueva reforma político electoral manifiesta tener diversas aristas, incluso ha sido tema de discusión la propuesta de que se hagan primero estas modificaciones, antes que la reforma energética.

El 17 de julio de 2013 los senadores del PAN, Ernesto Cordero Arroyo y Roberto Gil Zuarth, y del PRD, Miguel Barbosa Huerta y Manuel Camacho Solís, presentaron una propuesta de reforma política, alterna a la del Pacto por México, pero Emilio Gamboa Patrón, coordinador de los senadores del PRI, la rechazó:

“De inicio, y sin conocer a detalle la iniciativa, Gamboa Patrón no apoyaría cambiar el régimen presidencial actual por uno semipresidencial, como lo propone el proyecto de reforma panista y perredista²⁶³”.

Los legisladores que presentaron la iniciativa expusieron que no tratan de imponer su propuesta frente a la que surja del Consejo del Pacto por México, porque la finalidad es que se unan para crear sólo un documento a favor de la democratización del régimen político.

²⁶³ Francisco Nieto y Horacio Jiménez, *Presentan PAN-PRD su reforma política*, periódico *El Universal*, México, 18 de julio de 2013.

La iniciativa presentada por los legisladores comprende a grandes rasgos:

“(...) Seis grandes iniciativas, por una parte un conjunto de modificaciones constitucionales, modificaciones también en materia penal, una profunda, cirugía mayor al Cofipe, y tres leyes reglamentarias que están pendientes desde la reforma del 201, la Ley de Participación Ciudadana que regula la consulta ciudadana, la iniciativa popular y otros mecanismos permanentes de participación; la Ley Reglamentaria del artículo 134 sobre propaganda gubernamental, y la Ley Reglamentaria del artículo sexto de la Constitución en materia del derecho de réplica²⁶⁴”.

En cuanto a temas electorales relacionados con las empresas de comunicación, la propuesta de los senadores establece que los medios deberán transmitir por obligación y con mayor difusión los debates entre candidatos a cargos de elección popular.

El documento también prevé modificaciones para la Ley de Propaganda Gubernamental, estableciendo un tope de 0.5 por ciento del presupuesto de egresos de la federación para el gasto en comunicación.

Por otra parte, la iniciativa para la reforma político electoral planteó la creación de una norma para la administración de los tiempos del Estado en medios de comunicación:

“En una ley específica se regula la utilización de los tiempos oficiales del Estado y se establece la obligación de distribuirlos de manera equitativa entre los poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos²⁶⁵”.

La modificación expuesta para los tiempos del Estado sería radical, pues la distribución ya no estaría en manos del IFE y el tiempo se repartiría para diferentes instancias; en este aspecto, se requiere conocer a profundidad cuáles son las condi-

²⁶⁴ S/a, *Iniciativas de reformas política y electoral. PAN y PRD. Documentos para el debate*, Grupo Editorial Transición, México, pp. 11.

²⁶⁵ *Ibidem*, pp. 18.

ciones en las que se utilizarían los espacios, qué sucedería en tiempos de campaña electoral, quién o qué organismo se encargaría de esta labor, etcétera.

En el mismo sentido, la iniciativa alterna al *Pacto por México* indica que cualquier gasto público en materia de medios de comunicación deberá ser transparentado y sin ningún tipo de confidencialidad, además de que se creará un mecanismo para distribuir la inversión pública de forma equitativa entre las empresas mediáticas existentes.

En congruencia con la búsqueda de objetividad e imparcialidad, se establecerá la obligación de que toda la comunicación social responda a principios de equidad, lealtad institucional y veracidad, además de que se ratifican las sanciones a la promoción de mensajes personalizados de cualquier servidor público; para garantizar lo anterior, se creará un *Consejo Ciudadano* integrado por cinco personas nombradas por el Senado.

Un aspecto controvertido y que fue considerado en el paquete de reformas es el derecho de réplica, el cual se desarrolló bajo el concepto de Ley de Réplica, y para el que se plantea un modelo para ejercerla:

“Se establece la obligación de los medios de comunicación de contar con un defensor de la audiencia, este defensor de la audiencia recibirá las solicitudes de réplica de cualquier persona que se sienta agraviada por la difusión de algún hecho noticioso²⁶⁶”.

En el caso de que el defensor de la audiencia niegue la solicitud de réplica, la persona que interponga la queja podrá acudir con un juez de distrito, para que se determine si el ejercicio de su derecho está justificado. Si el medio de comunicación se niega a transmitir el mensaje, será sancionado.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 18.

La regulación del derecho de réplica es un aspecto fundamental, pues a pesar de que fue legislado en la reforma electoral 2007-2008, no se especificaron los criterios para ejercerlo, dejando deficiencias legales y complicando el proceso para que la ciudadanía pueda hacerlo efectivo.

No obstante, la utilidad de la propuesta para regular las réplicas también se encuentra a la expectativa de la normatividad que se diseñe, si no se profundiza en los temas de relevancia, se corre el riesgo de que lo legislado concluya en letra muerta y, en consecuencia, en esfuerzos maquillados de efectividad.

Cabe destacar que la propuesta de reforma político electoral recibió comentarios de parte de Jorge Luis Preciado Rodríguez, coordinador de la bancada panista, quien explicó que el documento no reflejaba la postura del partido y sólo representaba una visión: *“No es del partido; el PAN está trabajando en las mesas del Pacto por México con toda una reforma político-electoral”*²⁶⁷.

Luis Alberto Villarreal García, líder de los diputados panistas, también manifestó su descontento y expresó que se trataba de una iniciativa de algunos integrantes de su partido, no del Comité Ejecutivo Nacional.

La iniciativa de los senadores panista y perredista recibió diversas críticas y principalmente el rechazo del Partido Revolucionario Institucional, por lo que la discusión para una reforma político electoral continúa en la Cámara de Diputados y Senadores, así como en el Consejo del Pacto por México, que a la fecha no ha dado a conocer propuestas más delineadas, sólo los ejes rectores para guiar la discusión.

²⁶⁷ Jaime Contreras Salcedo, *Pelea en el Congreso por reforma; presentan iniciativa fuera del pacto*, periódico *Excélsior*, México, 18 de junio de 2013.

4.7 La reforma político electoral de 2014

Tras meses de discusión y propuestas, una nueva reforma político electoral fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 10 de febrero de 2014, los aspectos que modifica son diversos, a continuación se mencionan los principales en materia electoral y de difusión:

- La reforma crea el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual remplazará al Instituto Federal Electoral (IFE) en la organización y vigilancia de los comicios federales. Asimismo, se coordinará con los institutos electorales locales para las elecciones estatales.
- La legislación señala que deberán crearse tres leyes específicas: de procedimientos electorales, de partidos políticos y de delitos electorales. A la par, se debe contar con una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, referente a la propaganda gubernamental.
- Se establecerá el sistema de nulidades de elecciones federales o locales por: exceder el gasto de campaña por más del cinco por ciento autorizado; comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión; y por recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.
- Se indica que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, y se elimina el aspecto de la denigración²⁶⁸.

Es importante destacar que, de acuerdo con la reforma, las atribuciones del INE son:

²⁶⁸ Los puntos fueron extraídos con base en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño²⁶⁹.

En el aspecto de la distribución del tiempo en radio y televisión, las condiciones que establece la reforma política no modifican sustancialmente las disposiciones de la reforma electoral 2007-2008.

A continuación se presenta un esquema similar al empleado en el apartado 3.2.1.- *Administración de los tiempos oficiales en televisión y radio*, pero con base en lo indicado en el artículo 41 Constitucional, tras la nueva reforma político electoral:

Tiempo en medios de comunicación	
El Instituto Nacional Electoral (INE) dispondrá de 48 minutos diarios, que debe distribuir en dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, en un horario de programación entre las 6 y las 24 horas.	
Precampañas	Campañas
Los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en radio y televisión.	Se deberá destinar al menos el 85 por ciento de los 48 minutos diarios de los que dispone el INE.
Fuera de los tiempos de precampañas y campañas	
El INE recibirá hasta el 12 del tiempo que el Estado tiene en radio y televisión; el 50 por ciento del espacio en medios deberá ser distribuido en forma igualitaria por el Instituto a los partidos políticos, y el tiempo restante lo empleará para sus fines o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. (Anteriormente se indicaba que cada institución política debía transmitir con este tiempo un programa mensual de cinco minutos y el tiempo restante en mensajes de veinte segundos cada uno (spots)). En situaciones especiales, el INE podrá disponer de los tiempos que corresponden a los partidos en este rubro.	

²⁶⁹ *Ibidem*.

En cuanto a la distribución del tiempo para los partidos políticos, las condiciones continuaron con características similares, el 30 por ciento del tiempo en medios electrónicos se distribuirá de forma igualitaria y el 70 por ciento se dividirá de acuerdo con los resultados de la elección anterior para diputaciones federales, y podrá asignarse hasta una parte del 30 por ciento a candidatos independientes en su conjunto.

Al realizar una comparación entre lo estipulado en la reforma electoral 2007-2008 y lo establecido en la reforma político electoral de 2014, se puede determinar que las condiciones para la administración del tiempo de radio y televisión no tuvieron cambios fuertes.

El INE será la única autoridad que podrá distribuir los tiempos oficiales; continúa prohibida la contratación de tiempos en medios para fines de propaganda; y el tiempo correspondiente a los partidos políticos se divide de la misma forma, pero ahora deberán considerarse las candidaturas independientes.

Por otra parte, para el caso de la propaganda se elimina el término denigrar y continúa prohibida la calumnia. Este aspecto es relevante, porque existe la posibilidad de que surjan nuevamente las “campañas negativas” entre los contendientes.

De la iniciativa de reforma político electoral que presentaron legisladores del PAN y del PRD, considerada como propuesta alterna a la del Pacto por México, no se retomaron aspectos importantes como la Ley Reglamentaria del artículo sexto de la Constitución para el derecho de réplica; la obligación a los medios de transmitir y dar mayor difusión de los debates entre candidatos; establecer una defensoría de las audiencias, en consonancia con el derecho de réplica; y la creación del Consejo

Ciudadano, por lo que hay distintos temas en los que es necesario profundizar y plantear soluciones.

Cabe destacar que las normas que se crearán, como producto secundario de la reforma político electoral, deberán expedirse a más tardar el 30 de abril de 2014, de acuerdo con lo establecido en la publicación del Diario Oficial de la Federación, entre ellas las tres leyes específicas expuestas al comienzo de este apartado.

4.8 La agenda pendiente de reformas a la legislación que norma el papel de los medios de comunicación en materia electoral

Todas las legislaciones son perfectibles, su aplicabilidad y vigencia dependen del momento que se vive, de las convergencias sociales que se presenten, de coyunturas políticas, de la posición económica de una nación, entre otros factores. Pero la labor de que las leyes sean diseñadas, aplicadas y corregidas, depende de un trabajo en conjunto con los legisladores, las autoridades y la ciudadanía.

La reforma electoral 2007-2008 es resultado de un paquete de modificaciones a leyes que intervienen en ámbitos como el sistema político mexicano, medios de comunicación, asuntos fiscales, hacendarios, institucionales, penales, etcétera.

En este apartado se encuentran algunos puntos que pueden ser modificados en la legislación electoral vigente, y que no fueron reflejados en la reforma político electoral de 2014. Los aspectos que se presentan son resultado del análisis de la investigación realizada respecto de la relación entre el Estado mexicano y los medios de comunicación, así como de los temas planteados en el capítulo cuatro.

El objetivo es aportar líneas de estudio que pueden abordarse para el perfeccionamiento de la reforma electoral, particularmente para los elementos relacionados con los medios de comunicación.

Revertir el decreto del ex presidente Vicente Fox Quesada que redujo los tiempos oficiales:

La argumentación del decreto de 2002, por el que se reducen los tiempos oficiales, no es congruente con los objetivos que se plantearon. En esa perspectiva, el 12.5% de gravamen especificado en la ley como resultado de una concesión de radio y televisión se estableció como una contraprestación por permitirles la explotación del espectro radioeléctrico.

Las inconsistencias del decreto pueden ser causas para que sea revertido y el Estado recupere los espacios de radio y televisión que originalmente le correspondían, según el Acuerdo de 1969. Si se derogara el decreto, los tiempos oficiales podrían destinarse para diversos fines, no sólo político electorales, además de que se reivindicaría la postura del Gobierno frente a las entidades privadas.

Rediseño de un modelo de comunicación más eficiente para la ciudadanía:

El empleo de los tiempos oficiales para la transmisión de precampañas, campañas políticas, así como de mensajes con fines político electorales es benéfico porque se redujeron los gastos de los partidos políticos hacia la radio y la televisión, pero se requiere un esquema más efectivo, que colabore en el desarrollo de la democracia y en el proceso deliberativo del electorado.

Se propone la elaboración de un modelo que brinde mayor oportunidad a quienes contienden por un cargo público de transmitir sus proyectos de nación, estrategias y

plataforma política, mediante espacios en radio y televisión de entre 5 a 10 minutos. Con esta medida los contendientes podrían desarrollar de mejor forma sus planteamientos y brindar a la ciudadanía un panorama de los beneficios que podría ofrecer su Gobierno.

Una labor desarrollada por el Instituto Federal Electoral hasta ahora, pero que debe reforzarse como tarea para el Instituto Nacional Electoral, es la creación de campañas dirigidas a los ciudadanos, para motivarlos a obtener información y a considerar el impacto que los resultados de los comicios tienen en sus vidas. Este elemento puede ser clave para que la difusión de los espacios entre 5 a 10 minutos, así como los mensajes generados en el periodo electoral, sean mejor recibidos.

El tiempo que se destine a los *spots* políticos puede limitarse y, en consecuencia, su número se reducirá. Esta medida es relevante, ya que el lapso que dura un spot es tan breve que ocasiona que los candidatos recurran a elementos de nula importancia para la democracia, como la imagen pública, las descalificaciones, incluso los chistes, con el propósito de ser recordados con facilidad por las audiencias, pero sus mensajes se basan en características mercantiles, no propagandísticas.

La política y el Gobierno son artes que no deben reducir su expresión. No se trata de quién luzca mejor o quién difunde mensajes más ocurrentes, sino de quién tiene un compromiso verdadero con el país y lo refleja en su proyecto de nación y en la trayectoria que ha tenido.

Organización de debates en tiempos electorales:

Es preciso que se generen medidas específicas para los debates. En el proceso electoral federal 2011-2012 los lineamientos fueron elaborados con celeridad y su

aplicación concluyó con dos eventos que se hicieron acreedores a las críticas de la ciudadanía por la rigidez que presentaron los formatos para el intercambio de argumentos.

Por otra parte, los debates entre candidatos a la Presidencia de la República son asuntos de interés público, por ende, puede considerarse que el Estado ordene por mandato Constitucional que los concesionarios de radio y televisión los transmitan, incluso en cadena nacional, y sin demeritar su importancia, como ocurrió en los comicios mencionados, en donde el propietario de una televisora intentó sabotear el rating de un debate y programó, en el mismo horario, un partido de fútbol.

Utilizar a los medios de comunicación como promotores de cultura política:

La radio y la televisión pueden ser agentes de cambio, para resarcir el desinterés que la ciudadanía tiene respecto de la política. Como sucede en Francia, el Estado mexicano podría solicitar a los actuales concesionarios y a quienes soliciten el título en lo sucesivo, la entrega de un esquema que garantice una amplia difusión a temas políticos y de interés público.

Un factor que puede ser útil para el desarrollo democrático del país, es adoptar una medida similar a la de Ghana, en donde los medios de comunicación deben abrir espacios para la exposición de los estatutos de partidos políticos, pero difundiendo los en lenguaje claro, explicando los aspectos jurídicos de forma que cualquier persona asuma de qué se tratan los documentos.

Emisión de criterios para la propaganda encubierta:

Tras la reforma electoral 2007-2008, los partidos políticos y las empresas de comunicación han creado formas para evadir la legislación electoral y transmitir propaganda

en radio y televisión, de manera que se pone en duda si realmente están cumpliendo con la ley, pues las disposiciones prohíben la compra o venta de espacios en medios.

Por tal motivo, es pertinente la creación de normas que establezcan en qué medida es permisible realizar entrevistas a contendientes, o cualquier tipo de reportaje relacionado con algún candidato. El objetivo es regular estas prácticas y mantener la equidad informativa, para que no se permitan privilegios de cobertura, fuera de los tiempos asignados por la autoridad electoral.

Garantizar el derecho de réplica de las audiencias:

A pesar de que se legisló, no quedaron claros los criterios bajo los cuales se puede ejercer el derecho que tienen las personas a ‘defenderse’ frente a comentarios de terceros o incluso ante acciones de los medios de comunicación que puedan ser consideradas denigrantes. El aspecto continuó relegado en la reforma político electoral de 2014, a pesar de ser fundamental para la defensa de los derechos ciudadanos.

Lineamientos para la asignación de espacios en radio y televisión:

En las modificaciones de 2007-2008 se estipuló el tiempo al que tienen acceso los partidos políticos y la forma en la que el IFE los distribuirá; sin embargo, no se especifican reglas que señalen durante qué tipo de programación podrán transmitirse los mensajes. Este aspecto puede ocasionar quejas de las instituciones políticas, en el caso de que no se les ofrezcan espacios con altas audiencias.

Lo anterior refleja la importancia de definir líneas para la asignación de los espacios de radio y televisión, con el objetivo de que sean equitativas. Este aspecto debe ser conciliado entre las autoridades electorales y los partidos políticos, para que se elaboren de forma clara y consensuada.

Considerar la apertura a la crítica entre contendientes:

En la reforma electoral se prohibió cualquier tipo de denigración entre contendientes, así como a las instituciones; no obstante, puede considerarse la apertura a las críticas fundamentadas, pues la argumentación y análisis de los candidatos son puntos clave para el proceso de decisión que tiene el electorado.

Las críticas entre los mismos aspirantes a un cargo de elección popular son factores que pueden determinar las preferencias electorales, ya que pueden expresarse puntos de vista respecto de la trayectoria de cada persona que, en ocasiones, son aspectos poco difundidos, pero certeros.

Al retirar el término “denigrar” del Apartado C del artículo 41 Constitucional, con la reforma político electoral de 2014, se abre la posibilidad de que exista otra dinámica de campaña entre los contendientes en la que se permitan las críticas, pero los lineamientos para determinar qué se sancionará quedarán a juicio del TEPJF.

Fortalecimiento de los medios públicos:

Las estaciones de radio y canales de televisión públicos pueden ser una plataforma ideal para el desarrollo de la democracia, pero requieren mayor autonomía del Ejecutivo federal y, a la par, es necesario garantizar su independencia editorial.

En el debate organizado por el Movimiento YoSoy132 la ausencia de los medios públicos fue contundente y el cumplimiento de su objetivo social fue nulo. En un asunto de interés público, de su plena competencia, no asistió ninguno para transmitirlo, lo cual demostró su falta de compromiso con la ciudadanía.

La radio y televisión públicas son canales que deben estar abiertos para el uso social, y debe vigilarse que así sea. En la reforma en materia de telecomunicaciones, expedida el 10 de junio de 2013, se estipula que deberá crearse un medio de radiodifusión público y se señala que habrá espacio para el contenido independiente, pero para que este derecho ciudadano sea posible se debe contar con la reglamentación adecuada; en caso contrario, lo legislado será letra muerta.

Aplicar la revocación del título de concesión y retirar el registro de candidaturas:

El Estado se ha enfrentado a múltiples circunstancias con los medios de comunicación, en las cuales pudo haberles revocado el título de concesión por desacato Constitucional a las medidas planteadas en materia electoral, pero no lo ha hecho, a pesar de que su condición como rector de un bien público lo permite.

En esta investigación se encuentran diversos ejemplos en los que las empresas mediáticas han incurrido en actos que atentan contra de la democracia y, en ocasiones, las autoridades han pretendido sancionarlas, pero en la mayoría de los casos no se han concretado las medidas.

En el mismo sentido, las personas que contienden por un cargo público pueden ser sancionadas, si no respetan las disposiciones de la legislación electoral, no sólo en materia de acceso a medios, sino de cualquier carácter. Otra sanción que no se ha aplicado es el retiro de las candidaturas.

Desarrollo de leyes más sólidas que permitan el trabajo en conjunto entre el Estado mexicano y las empresas de comunicación:

A pesar de que existen marcos normativos para que el Estado regule la labor de los medios de comunicación, se ha demostrado que dichas empresas constituyen un

poder fáctico que en ocasiones se ha impuesto, por lo cual es indispensable diseñar leyes en la materia que garanticen el bienestar público y no privilegien la labor de un sector pequeño y con intereses particulares, así como velar por el cumplimiento de la legislación existente.

La convivencia entre lo público y lo privado en este sector puede ser posible, si se aplica la legislación de forma estricta, si el Estado manifiesta su rectoría sobre el bien público frente a actos arbitrarios de los medios, si se concretan los mecanismos de sanción y si se establecen medidas más específicas para los limitar la actuación de la radio y la televisión en el ámbito electoral.

Fortalecimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral:

La labor de quienes integran el Consejo General es de suma relevancia, por ello, sus objetivos deben estar centrados en atender al bien público, en diseñar rutas de acción estratégicas orientadas al fortalecimiento de la democracia, y en la resolución de conflictos partidarios y ciudadanos.

En esa perspectiva, es fundamental que las personas que conforman el Consejo no tengan conflictos de intereses y su actuación y toma de decisiones sean independientes.

Sin embargo, debido a que los representantes para el órgano electoral, al igual que como sucedía con el IFE, serán elegidos por la Cámara de Diputados, se pone en riesgo la autonomía en las decisiones.

El punto en cuestión merece especial atención para deslindar a los miembros del órgano de actividades partidistas o de cualquier otro tipo que no estén estrictamente vinculadas con el desarrollo y consolidación de la democracia.

Conclusiones: balance de las relaciones entre el Estado Mexicano y los medios de comunicación en materia electoral

La investigación respecto del vínculo 'invisible' entre los medios de comunicación y el Estado Mexicano resulta compleja e interdisciplinaria, durante su análisis intervienen diversos campos de estudio como el Derecho, la Administración Pública, la Ciencia Política, las Ciencias de la Comunicación, las Relaciones Internacionales, entre otras.

El universo de análisis puede ser muy amplio, de allí la importancia de delimitar el objeto de estudio e indagar con el mayor rigor posible, pues los riesgos de la sobreinterpretación siempre están latentes durante la investigación.

El presente trabajo dilucida los nexos entre el Estado y las empresas de difusión, así como el papel que dicha relación tiene en el ámbito electoral, el estudio parte del análisis de dos grandes ámbitos: lo público y lo privado; debido a que el espectro radioeléctrico es un bien público inalienable, y los medios de comunicación son empresas privadas que dependen de la explotación del espectro, pues es uno de sus elementos indispensables para transmitir contenido.

De acuerdo con la investigación, lo público y lo privado conviven en una dicotomía que difícilmente puede ser dividida; sin embargo, es pertinente hacer énfasis en que los conceptos se definen entre sí por oposición.

Mientras que lo público hace referencia al bien común, la determinación de lo privado se encuentra en el bienestar y la autonomía del individuo, por lo que los intereses van de lo colectivo a lo personal, respectivamente.

Resulta interesante la definición del investigador Omar Guerrero, quien explica que lo público está ligado al Estado político, y lo privado se vincula con la sociedad civil; en esa perspectiva, una entidad privada se compone de actores sociales, pero los cuales no detentan la propiedad para la que trabajan, ni la materia prima, son un conglomerado con fines particulares y ajenos, no comunes.

La disyuntiva que se observa en la relación del Estado y los medios de comunicación es la contradicción de intereses, la misma que surge desde la concepción de los ámbitos público y privado.

En principio, es obligación del Estado mexicano salvaguardar el bien común en cualquier ámbito y tema; en contraparte, las empresas mediáticas persiguen el interés particular de la acumulación de capital, a pesar de que una de las condiciones emblemáticas que les permite la explotación del espectro radioeléctrico es la función social, a través de la contribución al *“fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”*²⁷⁰.

Una de las definiciones expuestas de la autora Nora Rabotnikof explica de forma clara que lo público es lo accesible a todos, abierto, contra lo privado, que es lo cerrado, lo que no está a disposición de cualquiera.

Las definiciones de Rabotnikof se homologan con la realidad del fenómeno investigado en este trabajo, ya que el espectro radioeléctrico es algo público, a lo que cualquiera podría acceder, en teoría, pero al ser concesionado a una empresa el bien prácticamente se privatiza, en tanto la concesión perdure. De esa forma, algo que pertenece a la nación se concentra y se dirige por una empresa con fines utilitarios.

²⁷⁰ Artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión, última reforma 09/04/2012.

En el caso de los medios de comunicación, el Estado puede intervenir en sus actividades, pues el bien que concede le permite la rectoría sobre el mismo en todo momento, en consecuencia, podría tener mayor determinación para actuar, si no cumplen con la función social que establece la legislación en la materia.

Andrés Serra Rojas explica que la concesión para la radio y televisión fue solicitada por un particular, lo que derivó en un vínculo con el Estado, pero que puede terminar al cumplirse el plazo para el que fue extendido el título, o cuando los intereses de la ciudadanía no sean atendidos de la forma correcta, ya que las empresas mediáticas prestan un servicio público y, por ende, deben responder a las necesidades generales de forma continua.

Es importante retomar el principio de que el Estado tiene las facultades absolutas de imponer las condiciones en las que se otorgará una concesión, de tal forma que puede prever que la transmisión de contenidos cuente con determinadas características y estándares de calidad que garanticen la utilidad social.

El caso de los medios de comunicación en México tiene diversas aristas de análisis, pero uno de los aspectos primordiales en el que recaen los estudios es en el poder fáctico que han constituido, pues a pesar de que, teóricamente, la concesión coloca a las empresas en una dinámica de sumisión frente al Estado, han acumulado una especie de poder invisible que se manifiesta a través de diversos tipos de presión y que puede manipular y distorsionar la realidad con fines particulares.

En la política los medios de comunicación han tenido un papel muy importante, se trata de una relación que surge con el nacimiento de las concesiones, una alianza en la que el Gobierno en turno brinda los títulos correspondientes para la explota-

ción de un bien público, pero que infiere una contraprestación extra a las señaladas en los documentos legales, como la difusión unilateral de la información oficial generada por el Ejecutivo.

La evidente relación entre el Estado, quien puede otorgar o negar las concesiones, y los medios de comunicación, que tratan de mantener vigente el título, se traslada al ámbito electoral en una parafernalia que puede poner a disposición de un partido político o persona una amplia difusión de propuestas, ideas y coberturas informativas sin visión.

Los ejemplos expuestos en la investigación dan cuenta de las múltiples intervenciones que los medios de comunicación han tenido en procesos electorales, pero a partir de la contienda del 2000, con Vicente Fox Quesada, el papel de las empresas de difusión cobró mayor relevancia, pues fue una campaña en donde la atención se centró en la radio y la televisión, empleando estrategias de comunicación política y mercadotecnia política.

Diversos estudios y especialistas señalan que el uso de los medios de comunicación en la campaña de Vicente Fox fue el factor clave que lo llevó hasta el Poder Ejecutivo, desplazando al Partido Revolucionario Institucional después de décadas de estar en la Presidencia de la República.

Tras la salida del PRI del Poder Ejecutivo y luego de seis años del Gobierno panista, en 2006 la disputa por la Presidencia entre los contendientes de las tres principales fuerzas políticas del país, PRI, PAN y PRD, volvió a proyectar la importancia de la radio y televisión en una campaña política, pero en esa ocasión la sociedad se polarizó a favor y en contra de dos candidatos: Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador.

Durante la campaña se presentaron tres circunstancias que no pueden omitirse, como el favoritismo del Consejo Coordinador Empresarial hacia el candidato panista, Felipe Calderón; la campaña de desprestigio que surgió entre los contendientes, y el nacimiento de un fenómeno conocido como la “*spotización*”.

En conjunto, los tres hechos se condensaron en una intensa campaña de *spots*, en los cuales el Consejo Coordinador Empresarial, aunado al Partido Acción Nacional, destinaron una gran cantidad de recursos a la compra de espacios en radio y televisión, para difundir sus propuestas y para potenciar el triunfo del candidato del PAN.

Las elecciones de 2006 evidenciaron un aspecto en el que el Estado debía tomar medidas, pues fue una jornada en la que los partidos estimaron un gasto en radio y televisión de tres mil 500 millones de pesos, cantidad superior al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario de las instituciones políticas.

La inversión en tiempos de difusión provocó el fenómeno de la *spotización*, un agravo que más tarde culminó en modificaciones a la legislación electoral. Si bien es cierto que la reforma electoral 2007-2008 fue un proyecto con grandes ambiciones y resultados, los cambios más representativos estuvieron orientados a un nuevo modelo de comunicación política.

El esquema planteado consideró como justificación que el Estado mexicano posee desde 1960²⁷¹ tiempos en radio y televisión, por concepto de impuesto o contraprestación, por el uso del espectro radioeléctrico.

271 La ley Federal de Radio y Televisión de 1960 estableció en su artículo 59 deberían efectuar transmisiones gratuitas en radio y televisión, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960.

El modelo planteado con la reforma aprovecha los tiempos oficiales y, a la par, evita que el financiamiento de los partidos políticos sea gastado en los medios de comunicación, con lo que además de contar con la difusión gratuita, las modificaciones redujeron el presupuesto ordinario a los partidos políticos.

El nuevo esquema determinó que los tiempos a los que el Estado tiene derecho serían empleados y distribuidos por el Instituto Federal Electoral, estableciendo parámetros que buscan la equidad de difusión informativa en las contiendas políticas, por lo que las disposiciones señalan que sólo en tiempos de campaña y mediante los espacios oficiales se podrá realizar propaganda política; si no se acata la ley, los implicados serán sujetos a un proceso sancionador.

Sin embargo, el modelo de comunicación establecido por la ley fue cuestionado y reprobado por los medios de comunicación que, como defensa, argumentaron que la libertad de expresión estaba riesgo con la reforma electoral, ya que tendrían que omitir sus posturas políticas o todo tipo de información relativa, cuando no estuvieran dentro de los tiempos establecidos por ley para las campañas.

Pero la razón por la que los empresarios de radio y televisión no estaban de acuerdo con las modificaciones de la reforma no estaba vinculada directamente con la libertad de expresión, ni con la defensa de los derechos de las audiencias, el problema se resumió en términos económicos.

Cuando el Estado mexicano tomó las medidas necesarias para reducir gastos de campañas políticas y para aprovechar los tiempos gratuitos a los que tiene derecho, las empresas de difusión vieron afectados sus intereses, pues dejarían de percibir la derrama económica que les generaba cada proceso electoral. Ese aspecto fue el

detonante para verter todo tipo de críticas contra la legislación, con la finalidad de ejercer presión para que la ley se derogara.

No puede omitirse que la vinculación del Gobierno y las empresas mediáticas ha propiciado debates y hechos que no han sido resueltos, como la modificación del tiempo fiscal del Estado en radio y televisión, que estableció un impuesto del 12.5% durante el mandato de Gustavo Díaz Ordaz, pero que el ex Presidente Vicente Fox Quesada redujo en cerca de 90%.

Analistas y expertos en el estudio de los medios de comunicación coincidieron en que la reducción del impuesto a las empresas estuvo supeditado a los 'beneficios' que Vicente Fox obtuvo por parte de las televisoras y radiodifusoras durante su campaña hacia el Poder Ejecutivo, y que no existió ninguna congruencia con la justificación planteada en la exposición de motivos del decreto de 2002.

Es importante recordar que en los motivos se argumentó que los tiempos del Estado debían ser administrados de forma distinta, con la finalidad de garantizar que la función social de los medios de comunicación se realizara de forma eficiente. En síntesis, este aspecto desvirtúa la labor que el Estado puede hacer con los espacios en radio y televisión, e implica un retroceso, ya que el gravamen que se obtuvo con Díaz Ordaz fue simplificado.

Actualmente, la reducción del gravamen a los medios de comunicación no ha sido revertida; con el Acuerdo de 1969 el Estado mexicano tenía derecho a emplear 180 minutos diarios en radio y 180 en televisión, pero con las modificaciones impulsadas por Vicente Fox los espacios de difusión quedaron en 35 minutos para radio y 18 para televisión, circunstancia que originó controversia, ya que la reduc-

ción fue importante para ambos medios, pero disminuyó en mayor grado para la televisión, dejando entrever que detrás del decreto se beneficiaron los intereses económicos.

La reducción de los tiempos oficiales no es un caso aislado, los lazos invisibles de cooperación entre el Estado y las empresas de comunicación han concluido en legislaciones que no benefician a la sociedad, sino a los intereses particulares, como en el caso de la llamada Ley Televisa, analizada en esta investigación.

Las reformas hechas en 2006 a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (Ley Televisa) demostraron que el papel del Estado como entidad rectora del espectro radioeléctrico sólo estaba definido en términos legales, pero en la práctica los medios de comunicación reflejaron una posición superior, debido a que las modificaciones los beneficiaban en distintos aspectos, potenciando sus percepciones económicas.

Con la Ley Televisa el Estado se mostró replegado a los intereses privados, en términos generales puso a disposición de los empresarios el espectro radioeléctrico, a pesar de que las concesiones seguirían vigentes para permitir la explotación del bien público, la legislación estipulaba condiciones que favorecían a las empresas preponderantes, evitando que les fuera retirado el título, bajo el argumento de que su estructura económica permitiría aprovechar mejor el recurso.

Las modificaciones también brindaban la posibilidad de que los concesionarios solicitaran el uso del espectro radioeléctrico para ofrecer otros servicios como internet y telefonía, entre los más importantes, evadiendo el proceso de las licitaciones públicas, dejando a un lado o eliminando la competencia y, a la par, dejando como

elemento innecesario que las empresas solicitantes presentaran un proyecto de oferta de servicios. En el mismo sentido, no se especificaba ningún tipo de contra-prestación al Estado por permitir que se ofrecieran más servicios.

Las críticas tras la aprobación de la reforma fueron constantes por parte de la sociedad, la esfera política y expertos en materia de telecomunicaciones. De nueva cuenta el ex Presidente Vicente Fox Quesada actuó a favor de los empresarios, pudo evitar que se llevara a cabo, pero no lo hizo, a pesar de los múltiples pronunciamientos en contra.

El grave error de “ceder” el espectro radioeléctrico fue corregido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante un juicio de inconstitucionalidad en el 2007, luego de una serie de acciones emprendidas por la sociedad, legisladores y especialistas en el tema, pero la experiencia dejó claro que el poder de la radio y la televisión es capaz de generar reformas a la legislación.

El abuso que los medios de comunicación privados han hecho del espectro radioeléctrico va más allá de la explotación de un bien público, han transmitido contenidos de baja calidad, con estándares educativos que cualquiera podría cuestionar, han relegado la función social y detentan la información a conveniencia, si es necesario, causando confusión en la audiencia.

Los casos expuestos en la presente tesis son determinantes en la relación del Estado con los medios de comunicación, evidencian que los fines particulares pueden sobrepasar el interés público, incluso auspiciados por el Gobierno.

Tras la reforma electoral 2007-2008 se generó una fractura, no podía ser de otra forma, los propietarios de la radio y la televisión contemplaron en la legislación el

cierre de sus arcas, las mismas que en procesos electorales pasados les brindó onerosas ganancias.

La actuación de los propietarios de los medios de comunicación consistió en desprestigiar la ley, a los legisladores que la promovieron y a las autoridades electorales, principalmente al IFE y al Tribunal Electoral, que formaron parte de las mesas del debate para su aprobación.

La prueba más grande del modelo de comunicación que estableció la reforma se enfrentó en el proceso electoral de 2009, donde los medios de comunicación dejaron de percibir por primera vez recursos por concepto de espacios al aire. Tras haber recibido más de mil 678 millones de pesos en las elecciones de 2006, para 2009 no obtuvieron nada.

Una de las fallas de la legislación fue no establecer esquemas para la distribución de los tiempos oficiales, por lo que los medios transmitieron los *spots* políticos que el IFE distribuyó, pero emplearon mecanismos que prácticamente criminalizaban a la reforma y a las autoridades.

Interrumpieron programas deportivos de gran audiencia, transmitieron la propaganda política en bloques con duración de hasta cinco minutos y con cortinillas en las que culparon al IFE y a la reforma electoral de los cortes abruptos. Estas acciones fueron desarrolladas por varios días, a pesar de que las autoridades ordenaron a Televisa y Tv Azteca suspender las conductas atípicas de inmediato.

La campaña de desprestigio de las televisoras fue sujeta a un proceso sancionador por el IFE nueve días después de su comienzo. Los motivos se estructuraron por

violaciones a los derechos de las audiencias, violación a disposiciones constitucionales, anomalías en la transmisión de los *spots*, entre otros.

Las sanciones por las conductas de las empresas de difusión fueron previstas en millones de pesos, pero nuevamente la estructura económica se impuso y el Instituto Federal Electoral aceptó detener el proceso y firmar un documento, con discutible carácter jurídico, en donde la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se comprometió a colaborar para que las disposiciones Constitucionales se efectuaran de la mejor forma posible.

Con cuatro hojas que sustentaron el acuerdo las televisoras lograron evadir las principales sanciones económicas, dejándoles otras multas, pero de menor cantidad económica. A pesar de que el consejero presidente del IFE mencionó en repetidas ocasiones que se seguiría el proceso y se aplicarían los castigos necesarios, la institución se doblegó frente al duopolio televisivo, causando estragos a la democracia y a la ciudadanía, pues las conductas no fueron sancionadas con rigor.

La problemática del modelo de comunicación no sólo fue con las empresas, a la par, la llamada *spotización* prevaleció y se agudizó. Analistas y expertos en la materia han sugerido hasta la fecha repensar lo establecido y plantear un esquema más eficiente y con una perspectiva de mayor utilidad para la ciudadanía, la justificación se basa en que los múltiples *spots* de 20 ó 30 segundos no aportan información suficiente para los electores y, en consecuencia, no se aprovechan los espacios de forma correcta.

Las acciones de los medios de comunicación en contra de la reforma electoral, así como la *spotización*, continuaron hasta el proceso electoral federal 2011-2012, en donde contendieron para la Presidencia de la República: Enrique Peña Nieto, de la

coalición Compromiso por México (PRI-PVEM); Andrés Manuel López Obrador²⁷², de la coalición Movimiento Progresista (PRD, PT, MC); Josefina Vázquez Mota, del PAN; y Gabriel Quadri de la Torre, del PNA.

Pero un reto relevante se presentó con la nueva modalidad de tiempos establecidos para las campañas electorales, en particular por el lapso de intercampaña.

La reforma electoral 2007-2008 estableció tiempos para precampaña, intercampaña y campaña, siendo avances sobresalientes establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) la definición de precampaña y qué se entiende por actos de precampaña. La inclusión de estos puntos es relevante porque México, a pesar de contar con una legislación que se considera avanzada en el mundo, no tenía contemplados formalmente los conceptos.

El periodo de intercampaña fue aplicado con ciertos rezagos, ya que la normatividad del mismo fue nula, por lo que los representantes de los medios de comunicación criticaron a las autoridades electorales, por no prever lineamientos que regularan la etapa y por no brindarles los elementos necesarios para mantenerse dentro de los márgenes establecidos.

El Consejo General del IFE emitió los lineamientos de la intercampaña horas antes de que comenzara, causando confusión, pues se estableció que en dicho tiempo quedaban prohibidos los actos de campaña política, pero podrían transmitirse entrevistas a quienes contendían e información política, la condición fue que debía conservarse un balance equitativo de las coberturas entre los aspirantes a un cargo público.

²⁷² Cabe recordar que Andrés Manuel López Obrador realizó su segundo intento por ganar las elecciones presidenciales, pues en 2006 también fue candidato, y los resultados lo colocaron en segunda posición, con un margen muy estrecho respecto de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente electo.

La justificación para establecer el espacio entre la precampaña y la campaña fue el ahorro de recursos económicos, evitando que hubiera actos proselitistas largos, y para que los postulantes resolvieran los trámites necesarios para sus registros.

La disposición tiene un propósito claro y puede ser muy efectiva, pero requiere que se establezcan las bases pertinentes para que no existan discrepancias con la ciudadanía, la radio y la televisión y con las propias autoridades.

Para la contienda de 2012 el ejercicio resultó con contrastes, las empresas de difusión mostraron pocas acciones en contra del mismo; no obstante, en esa ocasión la actitud reprobable fue por parte del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien emitió comentarios acerca de la candidata de su partido, Josefina Vázquez Mota, los cuales fueron considerados como invasivos al proceso.

Partidos políticos y ciudadanos se pronunciaron a favor de que el IFE tomara medidas de sanción hacia Felipe Calderón, pero la respuesta nunca llegó. El órgano electoral determinó que las quejas eran infundadas y no procedió ninguna acción, a pesar de que integrantes del Consejo General de la institución votaron a favor de que comenzara un proceso sancionador.

Hasta este punto, se ha evidenciado la actuación del Estado y de los medios de comunicación durante procesos electorales tras la reforma electoral 2007-2008 y, en un sentido específico, el papel que ha tenido el IFE como autoridad que debe mediar los comicios y a diferentes actores.

El análisis demuestra que el IFE no ha podido resolver conflictos con los medios de comunicación y con los actores que han intervenido en los procesos electorales; no

sanciona, no establece parámetros adecuados para dar cumplimiento a la legislación y no ha diseñado un modelo de comunicación eficiente, para superar el cúmulo de *spots*, que más que propaganda política se apegan a criterios mercantiles y publicitarios.

En el mismo sentido, la reforma electoral 2007-2008 consolidó una tarea compleja, pero necesaria para el desarrollo democrático del país: generar debates para la campaña Presidencial. La ley estableció que el IFE deberá encargarse de la organización de dos eventos en donde los contendientes presenten sus plataformas políticas y confronten sus posturas, con la finalidad de que el electorado cuente con mayor información para ejercer su voto.

Los debates deben ser difundidos en radio y televisión, procurando que se retransmitieran en el mayor número de medios de comunicación posibles. No es la primera vez que se estableció la organización de debates en la ley, pero anteriormente la redacción resultaba escueta y tenía como condición que los partidos políticos los solicitaran, de lo contrario, no se llevarían a cabo.

Las modificaciones representaron un avance, pero los eventos quedaron sujetos a los criterios del Consejo General del IFE, lo cual implica ventajas y desventajas. Por una parte, la logística puede ser cambiante y perfectible, pero tiene como desacierto la falta de lineamientos sólidos para los concesionarios, lo cual permite actos como el ocurrido durante el primer debate del proceso electoral federal 2011-2012.

Para el primer debate, Ricardo Salinas Pliego, propietario de Tv Azteca, afirmó que el evento no era del interés público, y lo difundió a través de uno de sus canales de televisión abierta por obligación legal, pero en otro de sus canales transmitió un

partido de futbol, a pesar de que el presidente del IFE e integrantes del Consejo General del mismo órgano le solicitaron que no lo hiciera, pues desviaría la atención del debate.

El primer encuentro entre aspirantes a la presidencia superó la audiencia del partido de futbol, de acuerdo con un estudio de medición de público, pero hubo diversas críticas que consideraron la estructura del debate rígida, poco eficaz y que no permitía un verdadero intercambio de argumentos. La percepción general también señaló que el debate consistió en descalificaciones entre los participantes y en pocas propuestas para el país o para la estrategia de gobierno.

El segundo debate trató de atender las críticas y permitió mayor interacción entre los candidatos, pero también se evidenció una estructura que limitó el análisis a fondo de temas trascendentes como economía, política y gobierno, entre otros.

Con la organización de los debates, el IFE cumplió lo estipulado en la ley, pero el nacimiento del Movimiento 132, integrado en su mayoría por estudiantes y que se manifestó en contra del candidato del PRI, tuvo como una de sus aportaciones más relevantes la celebración de un tercer debate extraoficial y con poco apoyo por parte de las autoridades y concesionarios de radio y televisión.

El debate se realizó en la Comisión de Derechos Humanos del DF, y acudieron la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota; Andrés Manuel López Obrador, por parte del PRD; y Gabriel Quadri de la Torre, de Nueva Alianza. El abanderado priista, Enrique Peña Nieto, no acudió por considerar que podía existir un clima de imparcialidad, pues los organizadores no mostraban simpatía electoral por él, ni por su partido político.

Sin embargo, la crítica que los jóvenes del Movimiento #YoSoy132 recibieron fue positiva, a pesar de no contar con el apoyo del IFE, institución se limitó a aceptar que cualquier persona física o moral podía organizar un debate.

Los organizadores presentaron un formato para el intercambio de argumentos más atractivo, con mayor posibilidad de que expusieran sus planteamientos y con una etapa que incluyó la participación de la sociedad, pues se creó un foro, que fue cerrado 24 horas antes del encuentro, en donde la ciudadanía pudo expresar sus inquietudes a través de preguntas que les hicieron llegar a los aspirantes, y que fueron seleccionadas por un grupo académico.

Cabe destacar que los candidatos que asistieron al evento se expresaron a favor de que la sociedad mostrara interés en un asunto que compete a todo el país, y comentaron que en ningún momento se percibió un debate imparcial, ya que tampoco existieron indicios de que los organizadores mostraran tendencias favorables hacia alguien.

A pesar de que el debate fue transmitido sólo por internet, tuvo un gran número de audiencia, pero es preciso evidenciar que los medios de difusión pública: los canales de televisión abierta 11, 22, así como el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), no facilitaron la transmisión del mismo, a pesar de que fue un asunto de interés nacional. En ese tenor, resultó controvertido que los directivos de Canal 11 argumentaron que no participarían porque el candidato del PRI no estaría presente.

El esfuerzo del Movimiento #YoSoy132 se condensó en un hecho histórico, pues motivaron la participación de tres aspirantes a la Presidencia de la República en un debate y llamaron la atención de gran parte de la ciudadanía, a pesar de no tener el respaldo de las autoridades electorales, ni de las empresas de comunicación.

El grupo de jóvenes del Movimiento YoSoy132 constituyó un avance en la participación ciudadana, que se manifestó en contra de los medios de comunicación, por considerar que manipulaban la información electoral con el propósito de favorecer al candidato priista, motivo por el cual tuvieron como slogan la democratización de los medios, tarea que dejaron pendiente, pero que aseguraron conseguirán en algún momento.

De acuerdo con lo expuesto, la reforma electoral 2007-2008 ha generado múltiples controversias, pero la mayoría han estado enfocadas al modelo de comunicación que se planteó en las modificaciones.

Este estudio brinda un panorama de la relación del Estado con los medios de comunicación, ofrece un recuento de cómo en sus inicios el vínculo fue de cooperación mutua, basado en un esquema de beneficios recíprocos, que consistió en que las empresas podrían continuar con la explotación del espectro radioeléctrico, siempre y cuando respaldaran la información que el Gobierno emitía.

Prácticamente la información que se televisaba o radiodifundía, respecto del Gobierno mexicano, era la que se creaba en las oficinas de Comunicación Social de Presidencia de la República. No había espacio para las críticas al régimen presidencial ni al político.

De tal forma que en su origen, el Estado y las empresas de difusión tuvieron una cercanía sólida, pero era sencillo distinguir que los intereses privados estaban al margen de las decisiones gubernamentales, aspecto que se modificó con el tiempo, ya que actualmente los papeles parecen invertidos.

El duopolio televisivo adquirió tanto poder e injerencia en la sociedad que desde la esfera política los representantes populares prefieren tener a las empresas Te-

levisa y Tv Azteca como aliadas, antes que establecer una línea divisoria. Incluso se tiene conocimiento de que en la actual legislatura, 2012-2015, hay diputados que tienen vínculos con las empresas mediáticas; situación que puede crear conflictos de intereses en la creación de leyes y poner en riesgo los intereses de la ciudadanía.

En cuanto a la relación entre el Estado y los medios de comunicación en materia electoral, este balance es producto del análisis de los tres primeros apartados del trabajo de tesis, en el cual se detalla que una de las principales fracturas entre ambas entidades se suscitó con la promulgación de la reforma electoral 2007-2008.

La investigación expone que incluso los senadores manifestaron haber hecho algo sin precedentes al establecer criterios para la utilización de los espacios en radio y televisión, y así aprovecharlos para que el gasto ordinario de los partidos políticos no fuera destinado al pago desmedido de tiempo en medios.

Con base en el análisis realizado, es posible asegurar que el modelo de comunicación propuesto en la reforma es funcional y atiende al interés público, además de que permitió evidenciar que la rectoría de las telecomunicaciones está en manos del Estado; no obstante, los intereses que convergen entre lo público y lo privado son factores que merman el ejercicio de autoridad hacia las empresas de difusión.

Tras la aplicación de las disposiciones de la reforma, el Estado ha presenciado múltiples anomalías por parte de los medios de comunicación: han ejercido presión a través de acciones que desinforman a la sociedad y que ponen en detrimento la labor de las autoridades electorales y del Poder Legislativo; no han acatado los requerimientos en cuanto se les solicita que lo hagan; incurren constantemente en

prácticas atípicas para mostrar su descontento y en ocasiones se han negado a colaborar en actividades con fines benéficos para el desarrollo democrático del país, como en lo ocurrido en los debates.

Sin embargo, ninguno de los factores descritos han sido motivo para que el Estado les retire la concesión del bien público que explotan, a pesar de que puede hacerlo bajo diversas circunstancias, como en el momento en que se demuestre que la función social que deben realizar no se está cumpliendo.

Cabe destacar que las autoridades correspondientes han iniciado procedimientos para sancionar a las empresas mediáticas que han incumplido su obligación de transmitir la propaganda electoral o que han realizado campañas de desprestigio en contra del IFE y del sistema político, pero en la mayoría de los casos las sanciones no han procedido, se han quedado en el tintero y a la vista del escrutinio público.

Las labores pendientes del Estado en materia electoral consisten en perfeccionar algunas de las medidas establecidas en la reforma 2007-2008 y que no fueron profundizadas en la reforma político electoral de 2014, respecto del modelo de comunicación política que estableció, ya que prevalecen características similares; asimismo, una tarea primordial es reforzar la legislación de radio y televisión, con el objetivo de crear un marco jurídico que dé las garantías necesarias a quienes solicitan la concesión del espectro radioeléctrico, pero que también enfatice la autoridad que tiene el Estado sobre el bien público.

BIBLIOGRAFÍA

- Adriana Borjas Benavente, *La campaña presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de Comunicación Política*, Revista *América Latina Hoy*, España, año 33, Universidad de Salamanca.
- Agustín Ramírez, “Aspectos jurídicos relevantes de la Ley Televisa: las bases de su inconstitucionalidad”, en Javier Esteinou Madrid, et. al. *La ‘Ley Televisa’ y la lucha por el poder en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Alonso Urrutia, “El IFE se deslinda de transmisión de spots durante programas de tv, periódico”, en *La Jornada*, México, 2 de febrero de 2009.
- Alonso Urrutia, “Ordena el IFE a televisoras explicar su esquema para difundir spots políticos, periódico”, en *La Jornada*, México, 4 de febrero de 2009.
- Alonso Urrutia, “Recula el IFE: perdona a Televisa y Tv Azteca por difusión atípica de spots”, en periódico *La Jornada*, México, 14 de febrero del 2009.
- Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Senado y poderes fácticos chocan en el marco de la reforma electoral”, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.
- Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Volumen I, México, Editorial Porrúa, Volumen I, 1977.
- Alonso Urrutia, “Buena acogida en el IFE a la reforma electoral”, en periódico *La Jornada*, México, 31 de agosto, 2007.
- Alonso Urrutia, “El IFE notificará hoy a televisoras del proceso en su contra por transmisión atípica de spots”, en periódico *La Jornada*, México, 9 de febrero de 2009.
- Alonso Urrutia, “Solicita Movimiento YoSoy132 al IFE debate en cadena nacional”, en periódico *La Jornada*, 28 de mayo del 2012.

- Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE, COLMEX, FHA, México, 1998.
- Arturo Zárate, “Partidos gastan en radio y tv hasta 54% de recursos”, periódico *El Universal*, sección México, lunes 19 de diciembre, 2005.
- Arturo Zárate Vite, “Aprueban reforma electoral”, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.
- Arturo Núñez Jiménez, “Propaganda gubernamental y la necesaria re-
glamentación del artículo 134 constitucional”, ponencia presentada en el marco del Seminario Elecciones 2012: en Busca de Equidad y Legalidad, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 18 de octubre de 2010.
- Carlos Edmundo Rodríguez Hernández, “La reforma constitucional electoral 2007 en México”, en Sufragio, revista especializada en *Derecho Electoral*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- Carolina Rivera, “Cuesta al PRI 698 mil pesos el calzón de Márquez”, en periódico *Milenio*, México, D.F., 24 de octubre de 2012.
- Claudia Guerrero, “Josefina está a 4 puntos de Peña. Felipe Calderón Hinojosa”, en periódico *Reforma*, México, D.F., 23 de febrero de 2012.
- Claudia Salazar, *Acusan senadores privilegios*, Periódico *Reforma*, Nacional, 12 de abril, 2006.
- Claudia Salazar, *Amarran firmas contra ley*, Periódico *Reforma*, Nacional, 23 de abril, 2006.
- Claudia Salazar, *Buscan anular la Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 4 de mayo, 2006.
- César Cansino, “¡Tengan su reforma!”, periódico *El Universal*, sección Opinión, viernes 14 de septiembre, 2007.

- Congreso de la Unión, *“Reglamento de la Ley Federal de radio y televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión”*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de octubre, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo número 28, texto vigente al 30 de mayo de 2012.
- David Vicenteño, *Crean frente contra Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 24 de abril, 2006.
- David Victoroff, *La publicidad y la imagen*, Colección *Punto y Línea*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1980.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.
- Édgar Varela Barrios, *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, Colombia, Universidad del Valle, 2005.
- Enrique Díaz Infante Chapa, *“Medios, IFE y Democracia”*, periódico *El Economista*, 12 de febrero de 2009.
- Enrique Sayagués Laso, *La Licitación Pública*, Montevideo, Acali Editorial, reedición con prólogo de Daniel Hugo Martins de la tesis publicada en 1940, Universidad Nacional Autónoma de México, 1940.
- Fabiola Martínez y Alonso Urrutia, *“Sólo dos consejeros del IFE fueron invitados”*, en periódico *La Jornada*, México, D.F., 20 de junio del 2012.
- Francisco Javier Guerrero Aguirre, *“Los retos del IFE rumbo a las elecciones de 2012”*, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Número 1, enero-junio de 2012, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

- Francisco Nieto y Horacio Jiménez, “Presentan PAN-PRD su reforma política”, en periódico El Universal, México, 18 de julio de 2013.
- Fernando Casado Cañeque, *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, Fundación Carolina, España, 2007.
- Gabriel Pérez Salazar, *Internet como medio de comunicación. Teoría y análisis de actos comunicativos en los entornos virtuales*, editorial Plaza y Valdés, México, 2012.
- Gabriel Sosa Plata, *Medios electrónicos, democracia y elecciones*, revista *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Número 155, mayo-junio, México, 2009.
- Gabriel Sosa Plata, “Concentración, convergencia tecnológica y triple play, el artículo 28”, en Javier Esteinou Madrid, et. al. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Gabriel Sosa Plata, “Medios electrónicos, democracia y elecciones”, en revista *El Cotidiano* Volumen 24, Número 155, mayo-junio, 2009.
- Gilles Gauthier, et. al. *Comunicación y política*, Gedisa, España, Barcelona, 1998.
- Guadalupe Irizar, Érika Hernández, “Niega TV haber violado ley”, en periódico *Reforma*, México, 19 de febrero del 2009.
- Héctor Aguilar Camín, “El ‘amparo de los intelectuales’. Ayuda de memoria, 2”, periódico *Milenio*, sección Día a Día, México, 24 de enero de 2011.
- Héctor González Villalba, “Abran cancha al debate”, en periódico *Milenio*, México, D.F., 26 de abril del 2012.
- Héctor Zamitiz Gamboa, “La lucha político-electoral de 2006: actuación de los poderes fácticos y de las instituciones políticas, en México 2006: la contienda ideológico-programática y los límites del poder institucional”, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), SITESA, México, 2009.

- Héctor Zamitiz, *“La reforma política del 2012: ‘ingeniería constitucional’ de la segunda alternancia en la Presidencia de la República”*, en Luisa Béjar (Coord.) *¿Qué se legisla en México?*, FCPyS-UNAM, 2013 (En proceso de edición).
- International Fundation for Electoral System, *Aplicación de la Reforma Electoral 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, mayo, 2009.
- Issa Luna Pla, *et. al.*, *“El Boom de los spots en México: ¿Qué voto promueven?”*, en *Elecciones2012: en busca de equidad y legalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2011.
- J. Jesús Orozco Henríquez, *“Medios y Elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión”*, en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013.
- Jaime Contreras Salcedo, *“Pelea en el Congreso por reforma; presentan iniciativa fuera del pacto”*, en periódico *Excélsior*, México, 18 de junio de 2013.
- Jacqueline Peschard, *Los medios de comunicación en la construcción de la cultura política democrática en México*, *Revista América Latina Hoy*, España, agosto, año 25, Universidad de Salamanca, 2000.
- Javier Esteinou Madrid, *¿Qué ganó la sociedad mexicana en la lucha por la reforma comunicativa?*, *Razón y Palabra* Volumen 11, Número 54, México, diciembre-enero, 2006.
- Javier Esteinou, *Hacia otro modelo normativo de medios de comunicación electrónicos en México*, *Razón y Palabra*, Número 30, México, diciembre-enero, 2002 / 2003.
- Javier Esteinou y Alma Rosa Alva De La Selva, *“El espíritu de la ‘Ley Televisa’ no ha muerto, en La ‘Ley Televisa’ y la lucha por el poder en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

- Javier Esteinou Madrid, *“La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas de 2009 en México”*, en revista *Espacios Públicos* Número 28, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010.
- Jenaro Villamil, *La importancia de la reforma, ponencia y ensayo* presentado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005
- Jérica Zermeño Núñez, *“Provocan spotización de la política”*, en periódico *Reforma*, suplemento Enfoque, México, D.F., 8 de marzo de 2009.
- Jesús Cantú, *“El Tribunal cancela la libertad de expresión en la propaganda Electoral”*, en *Democracia sin garantes. Las autoridades vs la reforma electoral*, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2009.
- John M. Ackerman, *“La Corte, los intelectuales y el poder”*, periódico *La Jornada*, México, 24 de enero de 2011.
- Jorge A. González, *Digitalizados por decreto: cibercultura o inclusión forzada en América Latina. Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Volumen XIV, Número 27, México, Universidad de Colima, junio de 2008.
- Jorge Alejandro Arceo Contreras, *La reforma no será televisada*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, Estudios Políticos, Número 24, septiembre-diciembre, México, 2011.
- Jorge Alejandro Lumbreras Castro, *Posturas de conocimiento de la Comunicación*, Universidad Nacional Autónoma de México, División Sistema Universidad Abierta, mayo, 2001.
- Jorge Alcocer Villanueva, *“Avanza, México”*, periódico *Reforma*, sección Opinión, 11 de septiembre, 2007.

- Jorge E. Calafell, *Teoría general de la concesión*, en *Jurídica* No. 26, Anuario 1996 de Derecho, México, Universidad Iberoamericana, 1996.
- Jorge Kristian Bernal Moreno, *et. al.*, “*La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009*”, en *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. La reforma electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Jorge Octavio Ochoa, “*Comparecen televisoras ante IFE por spots*”, en periódico *El Universal*, México, 11 de febrero de 2009.
- Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976.
- Leticia Robles de la Rosa, “*Intelectuales condenan la spotización de la política*”, en periódico *Excélsior*, México, D.F., 2 de marzo del 2011.
- Lorenzo Córdova Vianello, *Reforma política y electoral en América Latina, la reforma electoral y el cambio político en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Luis González Souza, *Soberanía Herida, México-Estados Unidos en la hora de la globalización*, Editorial Nuestro Tiempo, México, DF, 1994.
- Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Luis Lozada León, “*Peña Nieto contra los universitarios*”, en periódico *Milenio*, México, D.F., 20 de mayo del 2012.
- Lev García, *Reprochan reforma a Fox*, Periódico *Reforma*, Nacional, 13 de abril, 2006.
- Magdalena Gómez, “*El debate de YoSoy 132*”, en periódico *La Jornada*, México, D.F., 19 de junio del 2012.

- Manuel Barquín, La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis, Cuadernos de Capel, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.
- Margarita Vega, *Protestan por Reforma*, Periódico *Reforma*, Nacional, 14 de abril, 2006.
- Mayolo López, *Exhorta Corral a Felipe a corregir Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, Nacional, 8 de octubre, 2006.
- Miguel Ángel Rivera, “Clase Política, ‘Súplica’ de concesionarios”, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.
- Miguel Acosta Romero, *Teoría general de la concesión*, Revista *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Caracas, Venezuela, Vol. II, 1970-1971.
- Milenio Noticias, “Entrevista a Padreo Joaquín Coldwell, presidente del CEN del PRI”, México, 11 de mayo del 2012.
- Murilo Kuschick, Primer curso de marketing político electoral, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2010, Nueva York, 2010.
- Nayeli Cortés, “IFE detalla reglas de intercampaña”, en periódico *El Universal*, México, D.F., 14 de febrero de 2012.
- Nayeli Cortés, “Canal 2 transmitirá segundo debate presidencial”, en periódico *El Universal*, México, D.F., 29 de mayo del 2012.
- Néstor García Canclini, *Público-privado: la ciudad desdibujada*, México, Revista *Alteridades*, Vol. 6, Núm. 11, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Año 1996.
- Nora Rabotnikof, El espacio público y la democracia moderna, México, Instituto Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1997.

- Notimex, “Analizará IFE el miércoles sancionar a Márquez, al PRI y a TV Azteca”, en periódico *La Crónica*, México, D.F., 21 de febrero de 2012.
- Notimex, “Aprueban en el IFE normas para intercampañas”, en periódico *Milenio*, México, D.F., 16 de febrero del 2012.
- Notimex, “Aprueban en el IFE normas para intercampañas”, en periódico: *Milenio*, México, D.F., 16 de febrero del 2012.
- Omar Guerrero, *Lo privado versus lo público, la administración pública entre Escila y Carabdis*, México, Revista *Signos Públicos* No.8, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Pablo Javier Becerra Chávez, “La precampaña anticipada”, periódico *El Economista*, Columna invitada, México, 7 de junio de 2009.
- Peter Drucker, *Las Nuevas Realidades del Estado y la Política, en la Economía y los Negocios, en la Sociedad y en la imagen del mundo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.
- Raúl Trejo Delarbre, Capítulo 2: “Guerra en Chiapas, sorpresa en los medios” en *Chiapas: La Comunicación Enmascarada*, México, Editorial Diana, 1994.
- Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2000.
- Raúl Trejo Delarbre, *Mediocracia en la democracia. Medios, partidos y gobernabilidad en México*, en México, *El Nuevo Escenario Político ante el Bicentenario*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2009.
- Raúl Trejo Delarbre, “Reivindicación de lo público. Reforma, avance histórico que es preciso cuidar en cada detalle”, en revista *Zócalo*, Número 158, abril, México, 2013.

- Robert Devlin, Graciela Moguillansky, *Alianzas público-privadas, para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Secretaría General Iberoamericana, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, abril, 2010.
- Robert Mckenzie, et. al., *“Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”*, en Revista *Derecho Comparado de la Información*, número 6, julio-diciembre del 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2005.
- Salvador García Soto, “Serpientes y Escaleras. Los medios van al Senado”, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.
- Sin autor, *“Aclara IFE intercampañas”*, en periódico *Reforma*, México, D.F., 13 de febrero del 2012.
- Sin autor, *“Aprueba Consejo General reglas para primer debate entre candidatos presidenciales”*, en boletín del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 18 de abril del 2012.
- Sin autor, *“Campañas de spotización: José Woldenberg”*, en periódico *Milenio*, México, D.F., de junio del 2009.
- Sin autor, *“¿Cómo vieron los expertos el debate presidencial?”*, en periódico *El Universal*, México, D.F., 7 de mayo del 2012.
- Sin autor, *“Debate no interesa a mayoría de mexicanos: Salinas Pliego”*, en periódico *El Economista*, México, D.F., 4 de mayo del 2012.
- Sin autor, *“Debate golea a TV Azteca en rating”*, en periódico *El Economista*, México, D.F., 7 de mayo del 2012.
- Sin autor, *Elección Presidencial 2006. Dictamen Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2006.
- Sin autor, *“Hicimos historia tras debate: YoSoy132”*, en periódico *El Economista*, México, D.F., 20 de junio del 2012.

- Sin autor, *“IFE descarta sanción a Calderón por encuesta”*, en periódico *El Economista*, México, D.F., 21 de marzo de 2009.
- Sin autor, *“Iniciativas de reformas política y electoral. PAN y PRD. Documentos para el debate”*, Cuadernos de transición Política, Grupo Editorial Transición, México, 2013.
- Sin autor, *“Satisface al IFE retiro de spots presidenciales”*, periódico *El Siglo de Durango*, México, viernes 27 de junio, 2003.
- Sin autor, *“Las 10 propuestas de reforma política de Felipe Calderón Hinojosa”*, en periódico *El Universal*, México, 15 de diciembre de 2009.
- Sin autor, *“Se pronuncian en IFE por modificar comunicación político-electoral”*, en periódico *El Universal*, México, D.F., 5 de octubre del 2011.
- Secretaría Ejecutiva, Informe sobre la operación general del modelo de comunicación político-electoral durante la campaña federal 2009, Instituto Federal Electoral, México, 30 de julio de 2009.
- Sergio Salvador Aguirre Anguano, *“Proyecto de resolución 26/2006 sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión”*, ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de mayo de 2007, versión estenográfica”, en: Javier Esteinou Madrid, et. al. *La ‘Ley Televisa’ y la lucha por el poder en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Ulises Beltrán Ugarte, *Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2003.
- Víctor Flores Olea, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1981.

- Víctor Ballinas y Roberto Garduño, *“Es un acto de mala fe de Tv Azteca y Televisa, afirma el priista Jesús Murillo”*, periódico *La Jornada*, México, 2 de febrero de 2009.
- Víctor Fuentes, *Da Fox FastTrack a Ley Televisa*, Periódico *Reforma*, 12 de abril de 2006.
- Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso México, 1997.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en Diario Oficial de la Federación, 1 de julio, 1969.
- Carlos Acosta Córdova, *“Leyes e instituciones desconfiables”*, en revista *Proceso en línea*, México, D.F., 2 de septiembre del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=318750>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Código Federal Electoral, aprobado en diciembre de 1986 y en vigor desde febrero de 1987.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente al 30 de mayo de 2012.
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión

el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.

- Dolores Béistegui, *“Entre medios públicos y medios de los poderes del Estado”*, ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2005, en línea, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-143s.pdf>, fecha de consulta: 20 de junio de 2013.
- Demetrio Palacios, *De Cara al Siglo XXI: Repensar lo público y lo privado*, [En línea], Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/4/pr/pr13.pdf>, fecha de consulta: 19 de julio de 2013.
- Enrique Córdova Avelar, *“Análisis: las entrañas de la reforma política”*, en blog ADN Político, 15 de agosto de 2012, en línea, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/15/analisis-las-entranas-de-la-reforma-politica>, fecha de consulta: 19 de julio de 2013.
- Gilberto Martínez, *“Alcocer: partidos e IFE deben modificar la forma en que utilizan sus tiempos en medios”*, en blog Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios A.C., Dirección URL: <http://observatoriomedio-suia3.wordpress.com/>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2013.
- Gustavo Díaz Ordaz, *V informe de gobierno*, Ciudad de México, México, 1 de septiembre de 1969.
- Imelda García, *“La Comisión Permanente aprueba la Reforma Política”*, en blog ADN Político, 18 de julio de 2012, en línea, dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/18/la-comision-permanente-aprueba-la-reforma-politica>, fecha de consulta: martes 9 de julio de 2013.

- Instituto Federal Electoral, “*Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*” en Centro para el desarrollo democrático, México, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Acerca_del_IFE_CDD/?vgnnextoid=ef492ceebf655210VgnVCM-1000000c68000aRCRD, fecha de consulta: junio, 2012.
- Instituto Federal Electoral, “*Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*” en Centro para el desarrollo democrático, México, Dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Acerca_del_IFE_CDD/?vgnnextoid=ef492ceebf655210VgnVCM-1000000c68000aRCRD, fecha de consulta: junio, 2012.
- Instituto Federal Electoral, Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el Salón de Sesiones del IFE, México, D.F., 15 de febrero de 2012.
- Instituto Federal Electoral, “Lineamientos del periodo de Intercampaña, para el proceso electoral federal 2011-2012”, en Instituto Federal Electoral, México, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/2012/02%20Febrero/Desp130212.pdf>, fecha de consulta: 16 de febrero, 2012.
- Irma Campuzano Montoya, Las elecciones de 1988, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, [En línea], Biblioteca Históricas de la UNAM, México, Dirección URL: www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/286.html, fecha de consulta 12 de septiembre, 2012.
- Javier Esteinou Madrid, “*La crisis del neocapitalismo contemporáneo y las elecciones políticas en México*”, en revista electrónica *Razón y Palabra*, número 67, abril 21, 2013, Dirección electrónica: <http://www.razonypalabra.org.mx>, fecha de consulta: 11 de abril de 2013.

- Jesusa Cervantes, “*Peña Nieto, amarga lección en la Ibero*”, en revista *Proceso* en línea, México, D.F., 11 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=307224>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.
- Jesusa Cervantes, “*Aprueban diputados en lo general la ley de telecomunicaciones*”, en revista *Proceso*, 21 de marzo de 2013. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=336916>, fecha de consulta: 8 de junio de 2013.
- John M. Ackerman, “*Pacto por México: Acto fallido*”, en revista *Proceso*, México, D.F., 2 de diciembre de 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=326808>, fecha de consulta: 2 de marzo de 2013.
- Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960.
- Lorena Gómez Puertas y Arantxa Capdevila, “*Variaciones estratégicas en los spots electorales de televisión y de Internet en campaña electoral*”, en Revista de *Estudios de Comunicación*, Número 33, 2012, Dirección URL: <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer33-04-gomez.pdf>, fecha de consulta: 2 de mayo del 2013.
- María Luisa Vivas, “*Estudiantes de la Ibero a EPN: ¿ni acarreados ni porros*”, en revista *Proceso*, México, D.F., 14 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=307494>, fecha de consulta: 5 de abril de 2013.
- Raúl Trejo Delarbre, “*La Corte ante la propaganda política*”, en Blog electrónico *Sociedad y Poder*, México, Dirección URL: <http://sociedad.wordpress.com/>, fecha de consulta: 20 de abril de 2013.
- Redacción, “*Define YoSoy132 formato del tercer debate*”, en revista *Proceso en línea*, México, D.F., 8 de junio del 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=310169>, fecha de consulta: 1 de mayo de 2013.

- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, en Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2002.
- Sin autor, “*Acuerdan mayor flexibilidad para el segundo debate presidencial*”, en revista *Proceso*, México, D.F., 25 de mayo del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=308701>, fecha de consulta: 10 de junio de 2013.
- Sin autor, “*Avala PRD 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones*”, *Aristegui Noticias*, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2203/mexico/prd-avala-100-por-ciento-de-inversion-extranjera-en-telecomunicaciones/>, fecha de consulta: 15 de junio de 2013.
- Sin autor, “*Convoca #YoSoy132 a tercer debate presidencial*”, en revista *Proceso*, México, D.F., 6 de junio del 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=309893>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.
- Sin autor, “*Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet*”, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 2013, disponible en internet: Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/internet0.pdf>, fecha de consulta: 10 de junio de 2013.
- Sin autor, “*Hará #YoSoy132 tercer debate con sólo tres candidatos*”, en revista *Proceso*, México, D.F., 7 de junio de 2012. Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=310085>, fecha de consulta: 6 de junio de 2013.
- Sin autor, “*La CFC investiga el acuerdo Slim-Dish*”, en *CNN Expansión*, en línea, Dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2011/07/12/cfc-investiga-acuerdo-slimdish>, fecha de consulta: 15 de junio de 2013.
- Sin autor, “*Pacto por México inicia discusión de reforma político-electoral*”, en *Aristegui Noticias*, 27 de mayo de 2013, en línea, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2705/mexico/gobierno-y-partidos-comien>

zan-a-elaborar-la-reforma-politico-electoral/, fecha de consulta: 21 de julio de 2013.

- Sin autor, “*El PSOE se agarra a un decálogo para no patinar en Twitter*”, en periódico *El País*, Madrid, España, 25 de abril de 2011, Dirección URL: http://elpais.com/elpais/2011/04/25/actualidad/1303719417_850215.html, fecha de consulta 8 de junio de 2013.
- Sin autor, “*San Salvador Atenco (abuso policial y violación sexual)*”, en Biblioteca Virtual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Dirección URL: http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=349, fecha de consulta: 2 de mayo del 2013.
- Sin autor, “*Usuarios de Internet en México*”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2013, disponible en internet, Dirección URL: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/notatinf212.asp>, fecha de consulta: 10 de junio de 2013.
- Versión estenográfica de la entrevista que concedió Pedro Joaquín Coldwell, Presidente del CEN del PRI, al programa *Milenio Noticias*, 11 de mayo del 2012, en línea, dirección URL: <http://www.politicaonline.com.mx/disp.noticia.aspx?id=13162>, consultada el 11 de agosto de 2012.
- Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el Salón de Sesiones del IFE, en México, D.F., 15 de febrero de 2012, en línea, dirección URL: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Versiones_estenograficas/, consultada el 20 de junio de 2012.