



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ALCANCES Y LÍMITES DE LA REFORMA ELECTORAL
2007-2008 EN MATERIA DE ACCESO A RADIO Y
TELEVISIÓN**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

PRESENTA

ALDO MUÑOZ MORALES

ASESOR: DR. JORGE A. LUMBRERAS CASTRO



CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Del sentir de mi memoria:

Esta investigación es el resultado de una trayectoria académica que no sería posible si no existieran diversas aristas: mi familia, mis amigos, mi asesor y, claro, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Mamá, nunca olvidaré tu constante lucha para apoyarme en los momentos que lo necesitaba, con una frase, con un abrazo, siempre estás ahí. Eres la causa de mis primeras palabras y eres la persona de la que siempre estaré orgulloso y agradecido.

Papá, tu ayuda incondicional es uno de los principales aspectos que me han llevado hasta aquí, gracias por tu comprensión y cariño.

Omar, sigo algunos de tus pasos, poco a poco, pero seguro. Gracias por el gran ejemplo.

Michel, tienes todo mi apoyo, sé que lograrás todo lo que te propongas. Cuando llegue el momento y escribas tu tesis, ten por seguro que contarás conmigo.

Amigos, gracias por su ayuda en los momentos más difíciles, por las risas, experiencias y motivación para concluir este escalón de mi vida.

Doctor Jorge Lumbreras Castro, nunca olvidaré sus aportaciones, no sólo para el proyecto de tesis, sino en los aspectos académicos y personales. Es un excelente profesor, gracias por todo.

UNAM, siempre estaré en deuda por brindarme un espacio para estudiar en tu recinto. Portaré siempre en mi mente y mi corazón el orgullo de ser parte de la Máxima Casa de Estudios. Gracias por tantas satisfacciones.

Espero que este trabajo sea el antecedente de más logros y éxitos, pero sobre todo, deseo que mis seres queridos estén cerca para compartir la vida.

Gracias.

Por mi raza hablará el espíritu.

Índice

I. Introducción	3
Capítulo 1	
La reforma electoral y los medios de comunicación	10
1.1. Antecedentes y premisas de la reforma electoral 2007-2008	11
1.2. Los ejes rectores de la reforma electoral	23
1.3. Los medios de comunicación	26
1.4. La empresa mediática y su importancia en la contienda electoral del año 2006	36
1.5. Conclusiones capitulares	44
Capítulo 2	
Implicaciones de la reforma electoral	48
Introducción	49
2.1. Financiamiento a partidos políticos	51
2.2. Los medios de comunicación frente a la reforma electoral 2007-2008	62
2.3. Postura y actuación de los representantes de cada partido político y amparo promovido por intelectuales en contra de la reforma.....	68
2.4. Contenido esencial de la reforma electoral	77
2.5. La reforma en el acceso a tiempos	85
2.6. Conclusiones capitulares	89
Capítulo 3	
Estudio de Caso	95
Introducción	96
3.1. Impacto de la reforma en las elecciones del año 2009. La respuesta de los medios: “conductas atípicas”	97
3.2. La respuesta del IFE por la vía legal	104
3.3. Sanciones y sobreseimiento a los medios de comunicación	109
3.4. La opinión de los partidos acerca del sobreseimiento	114
3.5. Conclusiones capitulares.....	116
II. Conclusiones generales	119
III. Bibliografía	127
IV. Fuente hemerográfica	132

I.- Introducción

La presente prueba escrita tiene el propósito fundamental de describir y explicar los alcances y límites que tuvo la reforma electoral del año 2007-2008 en materia de medios electrónicos en el tema del acceso a radio y televisión de los partidos políticos y otros actores, sin embargo, es necesario conocer los aspectos más importantes que anteceden la legislación:

Con la reforma electoral de 1996¹ se aseguraron las condiciones que certificaron la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), con ello se excluyó la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE y la presencia del Secretario de Gobernación.

El Tribunal Electoral se convirtió en un órgano especializado del Poder Judicial, estipulándolo como máxima autoridad en materia electoral, salvo en las facultades que le son otorgadas expresamente a la Suprema Corte.

A partir de la reforma electoral del año 1996 comenzó una disputa por el poder político que se centró fundamentalmente en los medios de comunicación, particularmente por los *spots* televisivos y de radio, lo anterior, con base en las modificaciones a la ley, en las cuales se privilegia el financiamiento público de los partidos y sus campañas.

La reforma más contundente y con relación al acceso a radio y televisión para los partidos es la reforma electoral 2007-2008, que fue motivada por diversos actos que se presentaron en las elecciones del año 2006, entre los cuales se

¹Cfr. s/autor, *Análisis del sistema electoral mexicano*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1ª edición.

puede mencionar la descalificación entre candidatos, la promoción del voto por terceros a través de propaganda en los medios de comunicación electrónicos, entre otros.

La reforma electoral 2007-2008 trajo consigo un cambio en la relación entre medios de comunicación y el Instituto Federal Electoral. Por tal motivo, resulta adecuado el análisis del cambio en las estructuras legales y sus consecuencias.

Esta investigación tiene por eje central dos medios de comunicación electrónicos: radio y televisión, sin embargo, está más enfocada hacia el análisis del acceso a la televisión.

Los medios son industrias que perciben gran parte de sus ingresos a través de la venta de pautas o espacios al aire de diferentes patrocinadores. Es por ello que empresas como Televisa y TV Azteca se encuentran en constante búsqueda de anunciantes.

Alejandro Quintero, vicepresidente Corporativo de comercialización de Televisa, expuso en conferencia de prensa que los ingresos de su compañía, sólo en el sistema de televisión abierta, y por concepto de ventas de espacio publicitario generaron un monto de cinco mil 577 millones de pesos en el periodo julio-septiembre del 2009, cifra que representa el 45 por ciento para la televisión abierta.²

Ante tal hecho, es inevitable asumir que no sólo Televisa percibe gran parte de sus ingresos por la estructura publicitaria sino también TV Azteca.

² Cfr. Reuters y Notimex, *Televisa acaba el diferendo por rating*, periódico *Excelsior*, año XCIII, núm. 33,607, sección "Dinero", México, 9 de septiembre de 2009, miércoles 9 de septiembre, 2009

Vender espacios al aire no sólo implicaba productos de limpieza, jugos, dentífricos o juguetes, también incluía otro aspecto: venta de tiempos para partidos políticos, el cual era un recurso de supuestos beneficios recíprocos: política-medios de comunicación. Los medios recibían un ingreso por parte de las instituciones políticas y para esas organizaciones la difusión resultaba conveniente para tener presencia en la sociedad.

Es decir, para candidatos y partidos políticos es indispensable contar con propaganda, y para llegar a un mayor número de personas y ser más eficaz se recurre a los medios de comunicación, es entonces que se percibe la importancia de la radio y televisión para la difusión de mensajes proselitistas, en el entendido de que están al alcance de todo público y se tiene un gran nivel de cobertura.

Anteriormente, los partidos políticos contrataban o adquirían tiempos en radio y televisión, pero con la llegada de la reforma electoral 2007-2008, les queda estrictamente prohibido.

En la legislación anterior se establecía que era derecho exclusivo de los partidos la compra de tiempos en radio y televisión orientados a fines proselitistas. La única cláusula exponía una prohibición hacia el descrédito o apoyo de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Con la nueva legislación los partidos políticos se encuentran a la expectativa del dictamen del Comité de Radio y Televisión³ para hacer uso del

³ Se constituye el Comité de Radio y Televisión del IFE, que será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos (...) Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo de la reforma electoral*

tiempo que se les asigne, también deberán informar al Comité la manera en la que se distribuirá su propaganda.

Por lo anterior, cabe acotar que esta investigación tiene como propósito el análisis de las implicaciones en los medios de comunicación, en específico de medios electrónicos, en el caso de Televisa y Televisión Azteca⁴ frente a la legislación impulsada por el Instituto Federal Electoral referente a las nuevas reglas de acceso a radio y televisión, además, expondrá cuál fue el impacto causado en las elecciones del 2009⁵ en México.

La pertinencia de esta tesis recae en la necesidad de conocer la reforma electoral 2007-2008 en el aspecto referente al acceso a radio y televisión, así como sus implicaciones en el entorno político y mediático.

Para el desarrollo de esta investigación se realizó un análisis de diferentes aspectos de la reforma electoral 2007-2008 en los medios de comunicación, como ejemplo, el debate surgido entre legisladores y representantes de los medios en la Torre de “*El Caballito*”, sede alterna del Senado de la República, en septiembre de 2007, el cual tomó como bandera la defensa por la libertad de expresión.

constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1ª edición, p.54.

⁴ Los concesionarios y permisionarios de radio y TV deberán transmitir los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales en el tiempo del Estado asignado para estos fines. El tiempo del Estado en radio y Tv es una retribución por el uso de un bien que es propiedad de la nación (...) Centro para el desarrollo democrático, *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1º edición, pp.41.

⁵ El día 5 de julio del año 2009 se efectuaron en México elecciones federales con el objetivo de renovar la Cámara de Diputados, también se celebraron comicios electorales en 6 entidades del país donde se eligió gobernador de Colima, Campeche, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Querétaro.

En el año 2009 durante el inicio de las denominadas precampañas políticas, las televisoras tomaron medidas invasivas a la programación. La disputa entre el Instituto Federal Electoral y los medios de comunicación iniciaba por un hecho considerado por el Consejero Presidente del IFE como una “conducta atípica”, que consistió en la transmisión de *spots*⁶ políticos durante eventos deportivos como el Super Bowl⁷.

Asimismo, Televisión Azteca agregó una serie de cortinillas en las cuales señaló que la acción de transmitir propaganda electoral fue por orden de las autoridades, en este caso, haciendo referencia al IFE. Otro aspecto a considerar es que seguido de la cortinilla se transmitieron los *spots* de los partidos políticos en bloque con una duración de 3 a 5 minutos.

A partir de la reforma electoral 2007-2008 se han suscitado diferentes posturas y resulta conveniente analizarlas y esclarecer el por qué de las acciones en las cuales intervienen el Estado⁸ y los medios electrónicos.

⁶ M. Película de muy corta duración, generalmente de carácter publicitario.

⁷ Supertazón o Super Bowl es el partido final de la [National Football League](#), principal campeonato profesional de [fútbol americano](#) en los [Estados Unidos](#). El principal galardón que se lleva el vencedor del “Super Bowl” es el [Trofeo Vince Lombardi](#). Se llama así desde [1970](#) en honor al entrenador [Vince Lombardi](#), ganador de las dos primeras “Super Bowl” con los [Green Bay Packers](#) y fallecido ese año a causa de un [cáncer](#). Anteriormente, era conocido como “Campeonato del Mundo”.

⁸ Se hace referencia al Estado liberal democrático: (...) *Estado democrático (o liberal democrático) de derecho. (...) 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.

El Estado liberal también es definido por Norberto Bobbio como aquel que ha consentido la pérdida del monopolio del poder ideológico a través de la concesión de derechos civiles..., y la pérdida del

En esta investigación el estudio es de tipo básico y para el enriquecimiento del mismo se recurrió a fuentes especializadas en materia de reformas electorales, medios electrónicos, propaganda y al Instituto Federal Electoral, asimismo, para la elaboración del marco histórico se utilizó la hemerografía en la cual se mencionó el conflicto entre los legisladores y los medios de comunicación.

En la primera parte, el lector podrá revisar la relevancia que tuvieron los medios electrónicos en la contienda electoral del año 2006, ya que las menciones en radio y televisión fueron significativas.

En tanto, en el segundo segmento de la investigación se apreciará que las modificaciones realizadas con la reforma electoral fueron amplias y tienen como propósito erradicar los vacíos legales que puedan permitir el detrimento de una contienda electoral justa, transparente y apegada a las normas del Cofipe.

En la última parte de la investigación, el lector podrá identificar las “conductas atípicas” y el impacto de las elecciones de 2009, el proceso sancionador, el sobreseimiento y la postura de los partidos políticos al respecto.

Los resultados de esta tesis se encuentran dirigidos a comunicólogos, politólogos, estudiosos en materia de legislación de medios y a quienes estén interesados en el análisis de la reforma electoral y la actuación de los medios de

monopolio del poder económico a través de la concesión de la libertad económica, y ha acabado por conservar únicamente el monopolio de la fuerza legítima, cuyo ejercicio, no obstante, queda limitado por el reconocimiento de los derechos del hombre y por los distintos vínculos que dan origen a la figura histórica del Estado de derecho. Norberto, Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987, pp. 147.

comunicación frente a las modificaciones legales, considerando que este proyecto podría ser una herramienta para la prospectiva de los siguientes comicios electorales.

Capítulo 1

La reforma electoral y los medios de comunicación

1.1.- Antecedentes y premisas de la reforma electoral 2007-2008

Antes de abordar la reforma electoral 2007 es necesario hacer algunas precisiones acerca del Instituto Federal Electoral, además de mencionar los antecedentes contundentes y en estrecha relación con las modificaciones del año 2007, con el fin de crear un contexto y visión del porqué se han tenido que realizar diversos cambios.

México es una nación en la cual la ciudadanía tiene el derecho de elegir a sus gobernantes y, por tanto, radica en el principio de participación ciudadana; para ello se cuenta con un organismo encargado de los procesos en materia electoral, mismo que difunde y fomenta la cultura democrática a través del voto, el cual lleva por nombre Instituto Federal Electoral (IFE).

El IFE surge con una reforma al artículo 41 el 6 de abril de 1990 publicada en el Diario Oficial de la Federación en donde se concreta su función, lineamientos éticos y estructura:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El

órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas⁹.

Las actividades esenciales del IFE son:

- 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) fortalecer el régimen de partidos políticos; 3) integrar el Registro Federal de Electores; 4) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y 7) coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política¹⁰.*

El primer Consejo General del IFE quedó instalado el 11 de octubre de 1990¹¹, con ello se estructura el Instituto Federal Electoral el cual, es un organismo público y autónomo; creado luego de diversas reformas a la Constitución Política y, a la expedición de una legislación reglamentaria que se encargará de los procesos electorales, es así como también surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en agosto del año 1990¹².

⁹ El decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de abril de 1990, como reforma al artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰ Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp.110.

¹¹ Karyna García Castillo, Rodolfo Osorio de Carrerá, *15 años IFE. Viviendo la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2005, pp. 69.

¹² El decreto correspondiente fue publicado en el Diario oficial de la Federación (DOF) el 15 de agosto de 1990.

El Cofipe (...) describe con detalle cómo se reglamentará el proceso electoral, así como los nuevos organismos encargados de llevar a cabo todas las actividades relativas a los comicios en México¹³.

José Woldenberg¹⁴ manifiesta que el IFE se sustentó en valores fundamentales para alcanzar su objetivo: credibilidad y confianza en la ciudadanía. Los valores que posee el instituto son los siguientes:

Autonomía: Se trata de la capacidad del IFE para tomar sus decisiones por medio de sus circuitos internos de deliberación y acuerdo, sin la interferencia de agentes externos. La autonomía se fortaleció día a día, ya que todas las políticas, todos los programas, todas las decisiones, se tomaron en el IFE;
Legalidad: el ancla fundamental de una autoridad se encuentra en la ley(...);
Imparcialidad: El IFE es un organizador y un árbitro; por eso debe actuar y actuar por encima de los competidores y más allá de sus intereses(...);
Certeza: Los partidos deben saber que ante situaciones iguales o similares, la autoridad actuará de la misma manera(...);
*Objetividad: Más allá de los dimes y diretes, de las campañas de opinión de las acusaciones mutuas, que son conaturales a los procesos electorales, la autoridad debe resolver conforme a elementos objetivos, mensurables, incontrovertibles” (hasta donde esto sea posible), intentando desterrar los juicios subjetivos, inasibles, nebulosos.*¹⁵

Los valores expuestos pueden considerarse como actuales, ya que el IFE trabaja bajo los mismos principios con los que surgió. Autonomía e imparcialidad son dos pilares en la institución electoral.

Debido a que la democracia y sus procesos electorales en nuestro país aún son jóvenes, el IFE y su legislación ha sufrido diversas modificaciones o reformas en

¹³ Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, México, Trillas, 2003, pp.96.

¹⁴ Consejero ciudadano (1994-96) y consejero presidente del Consejo General del IFE (1996-2003).

¹⁵ Karyna García Castillo, Rodolfo Osorio de Carrerá, *op. cit.*, pp. 26.

materia electoral, esto con el fin de cubrir los vacíos legales y erradicar las normas que resultaban ser permisivas ante los intereses partidistas, tales como el libre acceso a la compra de tiempos en medios de comunicación, entre otras.

Las reformas electorales entre 1989 y 2008 responden a la necesidad de una democracia sólida, con reglas definidas y eficaces para las contiendas electorales, además, han sido necesarias para una correcta organización y confiabilidad de los procesos mediante los cuales se concreta el sufragio.

Para abordar de forma más fácil la reforma electoral 2007-2008 en los aspectos ligados a temas de financiamiento y acceso a medios de comunicación, es necesario considerar tres reformas como antecedentes y de carácter insoslayable para el IFE y su legislación:

- 1993: Se regula el financiamiento público y fiscalización de los recursos otorgados a partidos políticos. En esta reforma se faculta al IFE para establecer los toques en los gastos de campaña.

Previo a que se efectuara la reforma de 1993 se celebró un foro en donde diversos especialistas opinaron sobre los elementos que las modificaciones debían contener. Como es el caso del doctor José Woldenberg Karakowski, quien enfocó su participación en el financiamiento público de los partidos:

... las condiciones de la competencia entre los partidos son en tal grado asimétricas que erosionan uno de los principios fundamentales de la competencia democrática, el que se refiere a una cierta equidad entre los contendientes. Es en el horizonte de buscar una cierta igualdad en las condiciones de la competencia donde la regulación de las finanzas de los

partidos adquiere sentido, y para lo cual parece necesario transparentar los ingresos y los gastos de los mismos¹⁶.

Durante su participación, José Woldenberg expuso los puntos que consideró necesarios para modificar:

- a) financiamiento público*
- b) otros financiamientos*
- c) prohibiciones*
- d) límites a los gastos*
- e) fiscalización y sanciones¹⁷*

Los aspectos a los que Woldenberg hizo referencia fueron incluidos en las modificaciones de la reforma de 1993. En los cambios efectuados se puso un tope a los recursos otorgados a los partidos, a los gastos durante campañas y se reguló la fiscalización de los recursos para garantizar la transparencia en su manejo.

- 1994: En este año se considera en primer plano a la ciudadanía y la forma en la que participarán:

...se implementó la ciudadanización de la autoridad electoral en todos sus niveles: desde la integración de las mesas directivas de casilla (MDC) hasta la conformación del Consejo General. También se establecieron las primeras medidas de seguridad y certeza para los procesos electorales, como la doble insaculación de los ciudadanos

¹⁶ Instituto Federal Electoral, *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, pp.17.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 17.

*que integran las MDC, las boletas con talón foliado, las urnas transparentes, así como la acreditación de observadores electorales y visitantes extranjeros.*¹⁸

La reforma de 1994 responde a la transparencia, además, presupone un orden y control de las jornadas electorales en manos de los ciudadanos, motivo que brinda la seguridad y legalidad en las elecciones.

El doctor Jorge Carpizo apunta que en las modificaciones de 1994 se adhiere de forma significativa a los ciudadanos y los poderes del Estado pasan de titulares a órganos de la función electoral:

*Los dos poderes del Estado, de ser los titulares de la función electoral, pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla. Este cambio va a ser congruente con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección nacional de ese organismo público y autónomo*¹⁹.

Además, Carpizo concreta los cambios que se realizaron con la reforma de 1994 en cuanto al Cofipe y al Código Penal para el Distrito Federal, los cuales fueron:

1. *Nueva composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del IFE.*
2. *Cambios de facultades en los órganos desconcentrados.*
3. *Observadores electorales.*
4. *Visitantes extranjeros.*
5. *Entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección.*
6. *Ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas.*

¹⁸Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit. pp.20.

¹⁹Jorge Carpizo, "Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994", *Un homenaje a don César Sepúlveda; escritos jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 55

7. *Casillas especiales.*
8. *Delitos electorales.*²⁰

- 1996: Leonardo Valdés Zurita, consejero presidente del IFE en el año 2009, consideró que las modificaciones de 1996 fueron *un parteaguas en la historia de las reformas electorales mexicanas, pues en ese año se realizó una revisión de fondo del Cofipe y de las instituciones que regula.*²¹

En la reforma de 1996 se confiere autonomía e imparcialidad al Instituto Federal Electoral, dejando fuera la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General, también se suprime la presencia del Secretario de Gobernación, manifestando que el IFE es la única autoridad competente en materia electoral. En los cambios de 1996 se contemplan los siguientes aspectos judiciales en materia electoral:

Se judicializa por completo el contencioso electoral (...), se consideran los siguientes aspectos: Uno, Se le otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación competencias claras en materia electoral. Dos, el Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora, como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Corte Suprema²²(...)

José Woldenberg resume uno de los principales cambios que dejó la reforma de 1996 de la siguiente manera:

Fue en 1996 cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó a sustituir al Trife. Como su nombre lo indica se le incorporó al Poder

²⁰ Jorge Carpizo, *op, cit*, pp. 57

²¹ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, *op. cit.*, p.20.

²² Instituto Federal Electoral, *Análisis del Sistema Electoral Mexicano*, México, 2001, pp. 5.

Judicial, sus magistrados fueron propuestos por la Suprema Corte (ya no por el Presidente) y aprobados por el Senado (con lo que perdieron cualquier vínculo de origen con el Ejecutivo), todas las decisiones del órgano administrativo electoral (IFE) pueden ser recurridas ante el Tribunal, puede conocer de los asuntos de las elecciones federales y locales, y al eliminarse la calificación política de la elección presidencial quedó en manos del Tribunal la última y definitiva palabra²³.

De tal manera que se estipula que el Tribunal Federal Electoral (Trife) se consolida como una nueva autoridad del Poder Judicial, conformándose como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Entre los principales cambios de la reforma electoral de 1996 destaca la preponderancia del financiamiento público sobre el privado y la asignación de dos modalidades básicas de financiamiento público: la primera para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos, y la segunda, para gastos de campaña.²⁴

Para Jorge Carpizo las modificaciones que se realizaron con la reforma de 1996 tuvieron trascendencia en la relación del IFE con el gobierno y con las instituciones políticas:

Desde luego que dicho organismo es parte del Estado mexicano, pero no del gobierno, y goza de completa independencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los marcos que la Constitución y la ley lo señalan. Lo que persiguió con este agregado fue que realmente el IFE no esté subordinado al gobierno,

²³ José Woldenberg, *Minihistoria de la justicia electoral*, periódico Reforma, México, sección Opinión, 27 de julio, 2006.

²⁴ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., pp.20.

*ni a un partido político o grupo, que no dependa de alguien para que cumpla sus funciones con libertad y con legalidad*²⁵.

Es entonces que la reforma electoral de 1996 considera temas de interés para el adecuado funcionamiento del IFE, respondiendo a las necesidades de orden legal y económico y, consolidando una nueva institución jurídica responsable de los asuntos electorales e independientes al poder Ejecutivo.

*Desde 1990 hasta 1996, las reformas a la legislación electoral tuvieron como propósito crear un marco normativo para un régimen de partidos plural y competitivo que regulara y promoviera contiendas electorales equitativas, confiables y apegadas al derecho. La aplicación de estas reglas y procedimientos correspondería a dos organismos: el IFE y el TEPJF.*²⁶

En el tópico concerniente al financiamiento público de la reforma de 1996, el doctor Lorenzo Córdova Vianello considera que hubo modificaciones que permitieron generar mayor equidad entre los partidos:

*Las normas introducidas en 1996 en materia de financiamiento público a los partidos políticos permitió, mediante cantidades generosas de dinero proveniente del erario del Estado, generar una mayor equidad en las condiciones de la competencia electoral, inyectar transparencia en los recursos partidistas (al tener conocimiento pleno del origen de la mayor parte del dinero utilizado por los partidos), así como aliviar o reducir el peso que los intereses privados pudieran llegar a tener sobre los propios partidos a través de las aportaciones particulares*²⁷.

²⁵ Jorge Carpizo, *op, cit*, pp. 55.

²⁶ *Ibidem*, p.21.

²⁷ 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. 692.

Sin embargo, las modificaciones a la legislación aún han dejado lagunas, por las cuales se han presentado procesos electorales controvertidos, el último suscitado en la elección presidencial de 2006 en donde se exhibió la necesidad de una nueva reforma, debido a que la legitimidad del sufragio estaba en duda bajo diversos argumentos como: el descontento por la intromisión del presidente de salida Vicente Fox Quesada en actos de propaganda a favor del miembro de su partido, así como los diversos *spots* en los cuales se descalificaban los candidatos entre sí. Este último aspecto motivó una reforma al Cofipe en el año 2007, en particular al artículo 38²⁸.

Es así que derivado de los comicios electorales del año 2006, en donde el presidente electo fue Felipe Calderón Hinojosa, y en respuesta a las exigencias de la sociedad por el fomento de jornadas electorales transparentes, surge la reforma electoral 2007-2008 en la cual se tratan 14 temas específicos:

*1) Agrupaciones Políticas Nacionales (APN); 2) Partidos Políticos; 3) Acceso a radio y televisión; 4) Financiamiento público, privado y autofinanciamiento; 5) Fiscalización; 6) Instituto Federal Electoral; 7) Registro Federal de Electores; 8) Contraloría General; 9) Precampañas electorales; 10) Campañas electorales; 11) Actos preparatorios de la jornada electoral; 12) Jornada electoral; 13) Cómputos distritales; 14) Régimen sancionador electoral.*²⁹

²⁸ <<Artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, inciso p: Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución.>> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), Legislación Federal Vigente al 18 de septiembre de 2009.

²⁹ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p.14.

La reforma electoral 2007-2008 se aprobó con 107 votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones; los aspectos principales en estas modificaciones son que la reforma:

1) Amplió las atribuciones de la autoridad electoral federal en esta materia, 2) estableció nuevas reglas para que las autoridades electorales y los partidos políticos accedan a los medios de comunicación masiva de mayor impacto social para la difusión de sus mensajes (la radio y televisión) y 3) creó un nuevo régimen de responsabilidades y sanciones para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas.³⁰

Con la reforma electoral se modificaron diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, entre ellos: 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134, además, fue necesario replantear el Cofipe y establecer las nuevas reglas para el acceso de tiempos en radio y televisión por parte del Estado y para fines electorales.

La administración de tiempo del Estado para radio y televisión fue el tópico más contundente y que considera mayores cambios en su estructura, esto se debió a la necesidad de controlar y hacer equitativa la contienda electoral con relación a la propaganda difundida a través de *spots* electorales, también se prevé una participación política acorde a la democracia y no en detrimento de ella y sus valores primordiales.

...la Reforma Electoral señala que el acceso permanente de los partidos políticos a la Radio y Televisión será exclusivamente a través de los tiempos que el Estado disponga, que serán asignados por el IFE. Se indica que los

³⁰ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1° edición, pp.19.

*partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o tercera personas, tiempos en la Radio y la Televisión.*³¹

Las reglas para el acceso a los tiempos del Estado en radio y TV para fines electorales están en función de:

- 1) *La fuente de los mensajes (partidos políticos o autoridades electorales); 2) El periodo de difusión (periodo fuera de procesos electorales, periodo de precampañas, periodo entre precampaña y campaña, y periodo de campañas) y; 3) En su caso, el ámbito del proceso electoral (federal o local y, para este último, si es coincidente o no con el federal).*³²

Con la nueva legislación, el IFE es la única autoridad competente que se encarga de la designación y distribución de tiempos para fines electorales, además, prohíbe de forma estricta la contratación o adquisición de tiempos por parte de: partidos políticos, precandidatos y candidatos, ya sea por su parte, o por terceras personas. También resultará motivo de sanción si dirigentes o miembros de un partido, así como personas físicas y morales contratan espacios en medios de comunicación, en particular en radio y televisión.

*El IFE ejercerá sus atribuciones en la materia a través de un nuevo órgano denominado Comité de Radio y Televisión, encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos. Dicho comité está integrado por tres consejeros electorales, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional.*³³

³¹ Notimex, *Aprueba Senado la Reforma Electoral*, periódico *El Universal*, México, jueves 13 de septiembre, 2007.

³² Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo... op. cit., p.21.*

³³ *Ibidem, p.53.*

1.2.- Los ejes rectores de la reforma electoral: propuesta general

La reforma electoral trajo consigo diversas modificaciones que fueron necesarias después de la contienda del año 2006. Los ejes principales que prepararon la reforma son tres y fueron anunciadas el 31 de agosto de 2007 por el Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera que, en ese entonces, era presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos.

El senador Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera expuso el documento en donde se presentaban las principales iniciativas para la reforma a nombre de legisladores del PAN, PRD, PRI y PT en el que se plasmaron las propuestas para reformar artículos de la *Constitución* en materia electoral.

Uno de los objetivos de la reforma y que se encontraban en el documento expuesto por el senador Manlio Fabio Beltrones es:

(...) disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, mediante una nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos e imponer límites mucho menores a las aportaciones privadas que pueden obtener los partidos políticos³⁴.

³⁴ Efrén Arellano Trejo, *La reforma electoral y el nuevo espacio público*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008, p.16.

Además, en forma adicional se estipuló cuál debe ser la duración de las campañas electorales para el caso de elección presidencial, de senadores y diputados, y cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados:

Se reduce la duración de las campañas electorales. Cuando se elija Presidente de la República, senadores y diputados, será de 90 días. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, será de 60 días. Antes las campañas iniciaban a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, y concluían tres días antes de celebrarse la jornada electoral, por lo que su duración dependía del cargo que se eligiera³⁵.

En el primero de los casos la finalidad es poner un límite al gasto y recursos que pueden manejar los partidos políticos, poniendo como premisas la obtención de recursos públicos con un estimado que se deberá calcular con base en el padrón electoral. También se pone un freno a los militantes que pudieran otorgar financiamiento en grandes sumas a los partidos políticos.

Con las medidas anteriores se prevé disminuir el riesgo de que a través del dinero puedan influir grupos o intereses ajenos a la vida de los partidos y del proceso democrático. También se estima una competencia electoral más regulada y sin otorgar ventajas a un partido determinado por el hecho de contar con mayores donaciones económicas de sus militantes.

Para el doctor Miguel Carbonell Sánchez la reforma electoral tuvo como ejes rectores los siguientes aspectos:

³⁵ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p.115.

*La disminución de los tiempos de campaña, las nuevas reglas para el financiamiento de los partidos, la regulación de las precampañas, la prohibición de que se difunda propaganda con la imagen o la voz de cualquier gobernante, la prohibición de la propaganda gubernamental durante el periodo electoral, etcétera*³⁶.

De la misma forma, se considera que las restricciones de los partidos para hacer campaña política a través de inserciones pagadas en los medios de comunicación, es uno de los puntos más relevantes, como lo menciona el doctor César Cansino:

*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 privados. México adopta con esta decisión un principio básico de sana distancia entre los partidos y los medios que opera casi en todas las democracias consolidadas del mundo*³⁷.

Con el último punto de la iniciativa surge la posibilidad de que la sociedad y los diferentes partidos, a través de sus representantes, puedan constatar que haya una participación política en igualdad de condiciones.

³⁶ Miguel Carbonell, *Reforma electoral: una evaluación*, periódico *El Universal*, sección Opinión, viernes 7 de septiembre, 2007.

³⁷ César Cansino, *¡Tengan su reforma!*, periódico *El Universal*, sección Opinión, viernes 14 de septiembre, 2007.

A partir de los objetivos mencionados se desarrolló la reforma electoral, preparando el compendio de artículos a modificar, los párrafos adicionadores y la integración de un nuevo Cofipe.

1.3.- Los medios de comunicación:

Los medios de comunicación forman una industria en constante cambio y crecimiento, que proporciona a la sociedad bienes y servicios, además, genera fuentes de empleo y su existencia permite el desarrollo de otras empresas.

La historia de los medios de comunicación modernos se remonta al libro impreso que en sus inicios era un artificio técnico con el fin de reproducir cierto tipo de información, y con el paso del tiempo evolucionó bajo el cobijo de documentos de corte político, social y económico.

Pasaron doscientos años tras la invención de la imprenta hasta que, a finales del siglo XVI y en el XVII, lo que hoy conocemos como un periódico típico pudo distinguirse de los folletos, panfletos y libros de noticias... El primer periódico se caracteriza por: la aparición regular; la base comercial (abiertamente dirigida a la venta); la finalidad múltiple (para la información, el registro, la publicidad, la diversión y el chismorreo), y un carácter público o abierto.³⁸

Desde sus inicios la prensa escrita se ha considerado como crítica ante el poder establecido; son muy amplios y diversos los escritos que se encuentran registrados acerca de los castigos impuestos a periodistas, editores e incluso contra la propia empresa. La lucha se ha encabezado por diferentes tópicos: la libertad de expresión, la democracia, los derechos humanos y laborales, etcétera.

³⁸ Denis McQuail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, 2000, p.29.

En sus inicios el periódico no fue un medio con fines comerciales, su expansión en la sociedad fue aprovechada para el avance de partidos políticos por medio de la propaganda, es así como su objetividad no podría ser sinónimo de los hechos en la vida diaria.

Sin embargo, la prensa comercial llegó con la pretensión de objetividad y con la idea de estructurar los acontecimientos sociales y plasmarlos, esto con el fin de informar a la población acerca de los aspectos más importantes y en turno; considerando el factor económico como motor de la publicación.

En el nacimiento de los medios de comunicación es necesario mencionar el *Cine*, en primer lugar como un medio novedoso y signo de un comienzo tecnológico. El cine entretenía con historias, espectáculos, música, drama y humor, pero también se consideró como un canal idóneo para difundir propaganda.

Hay que mencionar también el uso del cine en educación, más proclamado que realmente practicado, en parte sobre la base de la evidente capacidad del cine para mantener la atención, y en parte por su capacidad incomparable para comunicar mensajes.³⁹

Los medios como la prensa, televisión, radio, internet, etcétera, han sido objeto de diversos estudios teóricos y prácticos, Denis McQuail considera que:

(...) los medios de comunicación constituyen un recurso muy poderoso: medio de control, manipulación e innovación de la sociedad, que puede sustituir a la fuerza o a otros recursos. (...) tal vez el cine sea intrínsecamente susceptible de intenciones manipulativas porque requiere una construcción mucho más consciente y artificial (esto es, manipulación) que otros medios.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, p.35.

⁴⁰ *Ibidem*, p.21.

El autor expresa que el cine es un medio en donde la manipulación existe de forma casi natural, se debe a que la construcción realizada tiene en sí una óptica basada en la cosmovisión del creador, es entonces que, su pensamiento se deja entrever en la producción, de esa forma su orientación se reproduce, ya sea con una intención consciente o no.

La radio y televisión tienen detrás, respectivamente, una historia de sesenta y treinta años como medios de comunicación de masas, y ambas surgieron a partir de tecnologías preexistentes: el teléfono, el telégrafo, la fotografía en movimiento y fija y el registro sonoro.⁴¹

El surgimiento de la radio y televisión sin duda son un hecho que determina la historia de los medios de comunicación, debido a que son percibidos como los canales de transmisión más poderosos en cuanto a cobertura y capacidad de envío y recepción de mensajes en cuestión de segundos.

La contribución tecnológica de la radio y TV como servicios fue denotada más tarde, debido a que, en sus inicios su aparición causaba asombro y el resultado era que la sociedad -en palabras de McQuail- veía las innovaciones como un *juguete*, o como elementos de popularidad.

La Radio aparece como sucesora del telégrafo después de que las expectativas del invento fueran comprobadas; una de las primeras encrucijadas de la innovación fue su propia popularidad, debido a que el espectro de frecuencias útiles para transmitir es limitado.

En los inicios de la radio no hubo ningún interés por parte del gobierno ni del sector privado por regular las frecuencias para el uso de las emisoras, no obstante, con el paso del tiempo fue necesario regular la situación, dado que la única legislación existente y en relación, era la ley sobre radiotelefonía de 1912 y en ella no se especificaban las frecuencias para la iniciativa privada.

⁴¹ *Ibidem*, p.37.

El número de emisoras comenzó a crecer rápidamente y no había un control respecto a las frecuencias, por lo tanto, las estaciones operaban con sonidos interferidos. El auge de las nuevas emisoras no duró mucho tiempo debido a la realidad económica. Simplemente los programas de radio no generaban ingreso alguno.

La ley sobre radiodifusión de 1927 terminaría por ser una solución temporal. Tras un periodo de siete años dedicado a la observación, ensayos y ajustes, se redactó otro nuevo grupo y más estable de estatutos, fundándose la Comisión de Comunicaciones Federales (FCC), que haría aplicar las disposiciones. Esa ley de comunicaciones federales de 1934 se convirtió después, con algunas enmiendas, en el principal instrumento de regulación para la industria de transmisiones en los Estados Unidos.⁴²

La radio floreció durante las décadas de 1930 y 1940, etapas en las que Norteamérica se enfrentaba a una crisis severa; fue el momento de *la gran depresión* y *la segunda guerra mundial*. A pesar de la época tan difícil, la radio crecía. El ingreso publicitario se incrementó y la cantidad de receptores se duplicó.

La radio llenó las necesidades de millones de personas en crisis durante una época difícil. Proporcionaba música para reanimar sus espíritus caídos, cómicos que les divertían y noticias dramáticas que les distraían de sus problemas personales. Las noches de intérpretes aficionados, el teatro, las series de episodios, las aventuras del Oeste y los números de variedades, eran programas seguidos fielmente por sus oyentes, una noche tras otra.⁴³

Por su parte, la televisión tuvo un inicio menos complejo al de la radio. Adoptó varias tradiciones del complejo radiofónico, además, el público ya estaba

⁴² Melvin L. De Fleur, Sandra J. Ball-Rokeach, *Teorías de la comunicación de masas*, Nueva York, Longman Inc., 1989, p.144.

⁴³ *Ibidem*, p. 148.

acostumbrado a las pautas comerciales y este medio era una promesa redituable para los anunciantes.

Otro aspecto fundamental para la TV fue que su aparato jurídico no tuvo grandes problemas. *No hubo tampoco un periodo de litigios con los intereses de los periódicos o de los servicios cablegráficos, sino que los acuerdos de la radio se hicieron extensivos a la televisión.*⁴⁴

En el nacimiento de la televisión, las familias que podían pagar una se hacían acreedoras a un *status* de carácter social, y la población sentía una urgencia de ser reconocida como propietario del nuevo aparato.

Según Melvin de Fleur, hacia 1960 el 87% de los hogares norteamericanos disponían de al menos un aparato de televisión, a pesar del costo de algunos aparatos que ascendía a la mitad del total de un automóvil.

Desde la concepción del autor Denis McQuail los medios de comunicación no sólo son un sistema de transmisión de mensajes simples hacia un público, ya que además, pueden constituir una fuente de poder persuasivo o cohesión social.

Es indispensable tener en cuenta que los medios de comunicación poseen diferentes funciones, las más básicas son: informar, entretener, transmitir la cultura, y ser parte del sistema económico como motor fundamental de un ambiente capitalista.

Los medios de comunicación de masas actúan como sistema de transmisión de mensajes y símbolos para el ciudadano medio. Su función es la de divertir, entretener e informar, así como inculcar a los individuos los valores,

⁴⁴ *Ibidem*, p. 151.

*creencias y códigos de comportamiento que les harán integrarse en las estructuras institucionales de la sociedad.*⁴⁵

Con la cita anterior se puede inferir que a través de los medios de comunicación la sociedad se forma basada en elementos determinados, es decir, reproduciendo los modelos ofrecidos por las empresas de comunicación. Bajo esa lógica se puede comprender la teoría de McQuail, en la que supone una concepción de la realidad social a partir de la difusión mediática.

McQuail expresa que los medios de comunicación se han convertido en referentes para la sociedad, en los cuales se representa la realidad para diversos grupos y sociedades, en donde también se encuentran valores y normas mezclados en las noticias y el entretenimiento.

*Los medios de comunicación son instituciones que cumplen, en términos generales, un desempeño de mediación en las relaciones sociales, al estar comprometidos en forma permanente con la producción, reproducción y distribución del conocimiento a través de un repertorio múltiple de símbolos con amplias y profundas connotaciones en la experiencia social de las personas; es decir, median entre la realidad social objetiva y la experiencia personal.*⁴⁶

La investigación acerca de los medios de comunicación es muy extensa, pero en todos los casos las premisas más importantes para el investigador se enfocan en la audiencia y la estructura del sistema de comunicación, así como el ambiente en el que se desarrolla, tomando en cuenta la época y las condiciones sociales.

Precisamente, Armand Mattelart bajo el presupuesto de la época expone:

⁴⁵ Edwards S. Herman; Noam Chomsky, *Los Guardianes de la libertad*, Barcelona, 2000, pp.21.

⁴⁶ Saúl Arellano Almanza; Othón Camacho Olín, Jorge A. Lumbreras Castro, *Teorías de la comunicación II*, guía de estudio, Sistema de Universidad Abierta (SUA), México, UNAM/FCPyS, 2001, pp.43.

*La sociología funcionalista consideraba 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.*⁴⁷

En México los medios de comunicación no han tenido una regulación y, a pesar de predominar un sistema de pluralidad y participación ciudadana, aún hay vacíos legales que dan cabida a esquemas de persuasión directa y basados en diversos mecanismos con el fin de influir en la sociedad y así intentar homologar posturas, por tal circunstancia, la democracia se ve afectada.

Hoy en día las empresas de comunicación juegan un papel fundamental en la democracia electoral que aún está por llegar; tienen la capacidad de socializar la información de los acontecimientos concernientes a todos los ciudadanos y de hacerlos partícipes en un ambiente de opinión, ya sea en aspectos de economía, política, o sociedad y, a nivel federal, estatal, o local.

La sociología funcionalista no sólo ve instrumentos de la democracia moderna en los medios de comunicación, Mattelart menciona que (...) *descritos y aceptados por el análisis funcional como mecanismos de ajuste, los medios de comunicación resultan sospechosos de violencia simbólica y son temidos como medios de poder y de dominación.*⁴⁸

Con la tesis mencionada se presupone que la investigación acerca de los medios de comunicación ha percibido indicios de persuasión y regulación social en el

⁴⁷ Armand Matterlart; Michéle Matterlart, *Historia de las teorías de la comunicación*, España, Paidós, 1997, p.51.

⁴⁸ *Ibidem*, p.51.

campo difusivo bajo sus propios criterios, que de otra forma podría interpretarse como una imposición ideológica.

En el campo de la política los medios de comunicación se han convertido en instrumentos de carácter necesario para la transmisión de mensajes de manera eficaz, tal como lo expone Jean Mouchon:

La reflexión sobre la comunicación política se topa necesariamente con el soporte televisivo. Durante mucho tiempo considerada como un medio de expresión simplista, comparada con los grandes recursos argumentativos de lo escrito, la televisión se experimenta ahora de una manera realista: o bien como un mal necesario, para ciertos políticos, o bien como fuente de renovación para otros; pero lo cierto es que la televisión se impone por su eficacia y su amplio campo de acción⁴⁹.

A pesar de que los medios escritos representan un papel importante en la vida cotidiana, la televisión se presenta como un instrumento que permite dar mayor alcance a cualquier mensaje, por su inmediatez y el fácil acceso que se tiene para ser un telespectador.

Es por ello que en la actualidad los medios electrónicos juegan una posición estratégica para los fines políticos, ya que con ellos se trata de llegar al mayor número de personas y distribuir cualquier tipo de mensaje al instante.

Los medios de comunicación de masas –en primer lugar los medios electrónicos y, sobre todo, la televisión- han alterado de un modo sustancial el modo de hacer política. Los políticos, ya sean del gobierno o de la oposición,

⁴⁹ Jean Mouchon, *Política y medios, Los poderes bajo influencia*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 75.

hablan y actúan a través de los medios, por los medios y, muy a menudo, con y para los medios. En los países desarrollados occidentales con instituciones democráticas la política es inseparable del sistema de medios existente. Sistema político y sistema comunicativo son dos realidades inseparables e interdependientes⁵⁰.

Con la cita anterior se dilucida que la comunicación y la política son dos sistemas que no pueden estar separados entre sí y que la televisión ha cambiado las formas de hacer política a través de su influencia e importancia en la vida social de algunos países.

Algunas de las teorías radicales proponen que los medios de comunicación sirven como agentes de manipulación social y en consecuencia su manejo es capaz de imponer ideología mediante diversos sistemas.

Los medios de comunicación de masas actúan como sistema de transmisión de mensajes y símbolos para el ciudadano medio. Su función es la de divertir, entretener e informar, así como inculcar a los individuos los valores, creencias y códigos de comportamiento que les harán integrarse en las estructuras institucionales de la sociedad⁵¹.

Con lo anterior se devela que a través de los medios de comunicación se puede inculcar en los individuos todo un sistema ideológico, aspecto que implica intervenir o influir en el criterio del espectador.

⁵⁰ Alejandro Muñoz Alonso, *Política y nueva comunicación, El impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO), Madrid, 1989, pp. 107.

⁵¹ Edwards S. Herman; Noam Chomsky, *Op. cit.*, pp. 21.

Chomsky brinda un ejemplo en el cual reafirma que a través de los sistemas de comunicación se puede inducir un sistema de creencias e incluso unificar una visión con respecto de algún tema:

En su análisis de la evolución de los medios de comunicación en el Reino Unido, James Curran y Jean Seaton describen cómo en la primera mitad del siglo XIX, surgió una prensa radical que encontró audiencia entre la clase obrera del país. Esta prensa alternativa generó un efecto que reforzaba la conciencia de clase: unificó a los trabajadores al propugnar un sistema de valores alternativo y una cosmovisión⁵².






Es entonces que, el poder de los medios de comunicación no sólo radica en su capacidad de extender un mensaje a un público diverso, sino que también es convencer a través de los discursos reproducidos en ellos.

⁵² *Ibidem*, pp. 24.

1.4.- La empresa mediática y su importancia en la contienda electoral del año 2006

Las elecciones presidenciales del año 2006 fueron un proceso controvertido debido a la disputa por el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los contendientes más nombrados 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) y actual presidente de la República Mexicana en el año 2009.

Durante la contienda electoral las preferencias de la sociedad se dirigieron hacia dos candidatos: Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa, incluso al cierre de la jornada, de acuerdo con la encuesta de salida de Consulta Mitofsky, empresa dedicada a la investigación de la opinión pública y marketing político en México.

		ENCUESTA DE SALIDA Y CONTEO RÁPIDO RESULTADO FINAL	COMPUTO OFICIAL DEL IFE
	Felipe Calderón	36.5	36.96
	Andrés Manuel López Obrador	36.5	36.36
	Roberto Madrazo	23.0	22.92
	Patricia Mercado	3.0	2.77
	Roberto Campa	1.0	0.99
TOTAL		100.0	100.0

Porcentajes referentes a la población que votó por cada candidato en la elección presidencial 2006 en la que resultó electo Felipe Calderón Hinojosa⁵³.

⁵³ Consulta Mitofsky, *Elección presidencial 2006*, México, 2006. Documento en línea: <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=exit-poll-06>

La jornada electoral del año 2006 estuvo marcada por el alto índice de inserciones de propaganda por parte de los candidatos. Los partidos políticos destinaron gran parte de sus recursos de campaña para pagar la compra de tiempo en medios electrónicos.

Para 2006, estimaciones de los propios partidos indican que el gasto en medios podría ser de 3 mil 500 millones de pesos, por las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República. Esta cifra representa poco más de 70% de los 4 mil 926 millones de pesos del financiamiento público autorizado para el año entrante⁵⁴.

La cifra destinada para medios de comunicación representa más de la mitad de su presupuesto, aspecto que podría resultar inadecuado para cualquier institución, sin embargo, en los últimos años los recursos económicos de los partidos se han dirigido al sector mediático.

De las elecciones de 1994 a las de 2003, fue en los medios de comunicación, radio y televisión, donde los partidos han invertido entre 25% y 54% del presupuesto destinado para la promoción de sus candidatos. En el proceso electoral de 2000, los partidos gastaron por ese concepto 2 mil 226 millones de pesos. Tres años después, el costo se redujo a mil 304 millones 572 mil de pesos, pero se explica porque se trató de la llamada elección intermedia, la renovación de la Cámara de Diputados. Los porcentajes por elección destinados por los partidos políticos a prensa, radio y televisión, en relación con el financiamiento público han sido los siguientes: 25.26% en 1994; 55.01% en 1997; 54.05% en 2000, y 54.73% en 2003, de acuerdo con datos de la autoridad electoral.⁵⁵

⁵⁴ Arturo Zárate, *Partidos gastan en radio y tv hasta 54% de recursos*, periódico El Universal, sección México, lunes 19 de diciembre, 2005.

⁵⁵ *Ibidem*.

La cifra más baja que se destinó para medios de comunicación electrónicos está registrada en 1994, en ese año aún no se alcanzaba ni un 50% de inversión; tres años más tarde los partidos comienzan a gastar incluso más de la mitad de su financiamiento público.

En sólo tres años el gasto de los partidos se incrementó sustancialmente en el ámbito mediático. Observamos que en el 2003 los partidos políticos empleaban el 54.73% de sus fondos para propaganda electoral en radio y televisión, y para el 2006 la cifra se elevó a más del 70%.

Ante tales cifras se infiere que en la jornada electoral del año 2006 los medios de comunicación fueron utilizados como plataforma política. A través de la propaganda versada en *spots* se intentaba conseguir el voto de la población.

Es evidente que los medios de comunicación percibieron fuertes ingresos durante las campañas electorales, en especial en la jornada del 2006, pero la garantía de invertir en *spots* políticos con el fin de ganar elecciones de cualquier índole, no existe.

(...) no siempre el gastar más en medios ha hecho ganar a los partidos; en la campaña de 2000 el PRI invirtió 901 millones 392 mil pesos y perdió. La Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) utilizó menos dinero, 673 millones 695 mil pesos, e hizo triunfar a Vicente Fox⁵⁶.

Como se ha expuesto, la difusión de un mensaje político en medios de comunicación, no es el elemento determinante para ganar en una elección a cargo popular, sin embargo, para los partidos es el canal idóneo y de su predilección para hacer llegar sus mensajes.

⁵⁶ *Ibidem.*

(...) de las tres principales fuerzas, el PRD fue la que más desembolsó dinero para sus campañas, 216 millones 876 mil pesos, y obtuvo sólo 97 diputaciones. Tampoco el gasto en los medios de comunicación ha sido determinante para vencer el abstencionismo en las elecciones federales, pues en 2003 la inasistencia fue del 58.22%. De cualquier manera, para los partidos, los medios siguen siendo la mejor manera de hacer llegar su mensaje a la sociedad, para que sea visto o escuchado por el mayor número de mexicanos⁵⁷

Las elecciones presidenciales del año 2006 son motor de la reforma electoral 2007-2008, debido a la fuerte competencia entre los candidatos políticos y en respuesta a las dudas acerca de los procesos electorales.

(...) la elección presidencial de 2006, quizá la más competida de la historia moderna de México, puso a prueba el marco electoral vigente. La aguda confrontación entre las principales fuerzas políticas del país culminó en una jornada con resultados inéditos para el sistema electoral mexicano⁵⁸.

En la contienda electoral 2006 los candidatos presidenciales por parte de los partidos PAN, PRI y PRD tenían una campaña política que, principalmente se basaba en los *spots* políticos, el gasto que tuvieron en la primera semana de campaña fue el siguiente:

(...) los candidatos a la Presidencia: Felipe Calderón, Roberto Madrazo, Andrés Manuel López Obrador, Roberto Campa y Patricia Mercado, habrían erogado 59 millones 864 mil 755 pesos, según tarifas públicas, en la difusión de su imagen en medios electrónicos.

En ese periodo, sólo Calderón Hinojosa (PAN) transmitió 3 mil 281 anuncios propagandísticos por los cuales habría pagado 29 millones 446 mil 559

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p. 22.

pesos; mientras que Madrazo Pintado de la Alianza por México (PRI-PVEM) invirtió 18 millones 392 mil 862 pesos en mil 930 spots.

López Obrador, de la coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), desembolsó 8 millones 105 mil 241 pesos en mil 13 anuncios para dar a conocer su campaña⁵⁹.

En este periodo de campañas electorales los candidatos hacían apariciones en los medios de comunicación electrónicos, el fin correspondía a difundir sus mensajes al mayor número de personas posibles, sin considerar el horario, la intromisión en la programación habitual, etcétera.

Además de los *spots*, el periódico *El Universal* reporta que la empresa que contrató *Verificación y monitoreo* para el seguimiento de la campaña, registró lo siguiente:

(...) los programas de televisión matutinos de López Obrador, los publirreportajes de Madrazo y los programas radiofónicos de los sábados de Calderón, a los que no se les asignó un costo debido a que no existen tarifas publicadas para el concepto de programas, explicó la empresa⁶⁰.

Hasta ahora se han mencionado las cifras de los partidos PAN, PRI y PRD, pero también es necesario exponer los gastos y el seguimiento realizado a la campaña de Roberto Campa Cifrián, candidato del Partido Nueva Alianza, y de Patricia Mercado Castro, del Partido Socialdemócrata y Campesina; dos contendientes a la presidencia.

En el conteo semanal, según información de este monitoreo, Roberto Campa Cifrián, candidato del Partido Nueva Alianza, intensificó su presencia en televisión abierta, local y de paga con 155 spots por los que habría invertido 2

⁵⁹ Alberto Morales, *Gastan los 5 candidatos 59 mdp en 'spots', durante una semana*, periódico *El Universal*, sección México, México, lunes 6 de marzo, 2006.

⁶⁰ *Ibidem*.

millones 483 mil 730 pesos. En radio el también diputado federal independiente con licencia registró un gasto de 791 mil 407 pesos por la transmisión de 198 spots. Por esos 353 anuncios propagandísticos, Campa Cifrián habría pagado 3 millones 275 mil 137 pesos. En su gasto acumulado registró 14 millones 205 mil 975 pesos. En tanto, la candidata Patricia Mercado Castro, del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, difundió sólo 59 spots radiofónicos (46 anuncios menos que en el conteo pasado cuando registró 105) y por los que habría erogado 644 mil 994 pesos. Hasta el 17 de febrero no se han registrado spots en televisión de la candidata del PASC, quien es la aspirante que menos recursos económicos ha destinado a su campaña con 3 millones 45 mil 768 pesos, según el monitoreo⁶¹.

La contienda para el cargo a la presidencia del año 2006 fue realizada en gran medida en los *spots* políticos, los mensajes principales de los candidatos estaban dirigidos a diversos aspectos sociales como: apoyo a la educación, salud y alimentación.

Las promesas de campaña de los aspirantes Felipe Calderón Hinojosa, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo Pintado -quienes se disputan la preferencia electoral- coinciden también en asuntos de migración, seguridad pública e inversión en infraestructura carretera⁶².

En el año 2006 los partidos políticos hicieron uso desmedido de los medios de comunicación para distribuir sus mensajes propagandísticos. Los porcentajes y gastos mencionados aluden a la importancia que tuvo la televisión en la elección presidencial.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² S/autor, *Los candidatos enfocan sus propuestas en educación y salud*, periódico *El Universal*, sección Primera plana, México, martes 7 de marzo, 2006.

Además de que las agrupaciones políticas pagaron por tiempos en radio y televisión, en las elecciones del 2006 se acusó al Consejo Coordinador empresarial de actuar en favor de dos fuerzas y en contra de otra, al contratar promocionales y difundirlos en medios de comunicación, hecho penalizado en el *Cofipe*.

*...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, al haberlos difundido, tales hechos se subsumen en lo dispuesto en el artículo 48, párrafos 1 y 13, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por tanto se actualiza una violación a las invocadas normas, esto es, una violación a lo dispuesto en normas de orden público(...)*⁶³

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictaminó que, en las elecciones del año 2006 hubo intromisión propagandística por parte del Consejo Coordinador Empresarial, hecho sobresaliente frente al principio de que la equidad entre partidos políticos debía ser respetada y salvaguardada. Lo anterior se establece en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II de la *Constitución* federal.

Sin embargo, a pesar de señalar la participación de terceros en las elecciones, y con la renombrada “propaganda negra”, el TEPJF sostiene que no existe la posibilidad de medir las consecuencias de tales transmisiones en la ciudadanía.

⁶³ s/autor, *Elección Presidencial 2006. Dictamen Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2006, pp. 67,68.

...no es posible establecer una relación de causa efecto, en relación con el daño que pudiera sufrir un candidato en la preferencia electoral como consecuencia de la intervención de terceros, debido a que la complejidad, la intensidad y la dinámica de los actos que se realizaron en el presente proceso electoral fue de tal magnitud, que obliga a apreciar de manera contextual la actuación de dichos terceros. En consecuencia, tampoco hay base para sostener, que con la actuación de los referidos terceros se vulneraron los principios que rigen todo proceso electoral, a grado tal, que se vea afectada la validez de la elección⁶⁴.

Por tanto, el Tribunal Electoral no consideró la propaganda difundida por terceros, como aspecto determinante para influir en el voto ciudadano y, en consecuencia, el proceso y el resultado de los comicios no se vio afectado por la participación a favor o en contra de un candidato presidencial.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 80.

1.5.- Conclusiones capitulares:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo cuyas bases están sentadas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a través de una reforma al artículo 41 el 6 de abril de 1990 y su finalidad es contribuir al desarrollo de la vida democrática mediante la organización de la contienda electoral y atendiendo a sus ejes rectores: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Con el surgimiento del IFE como árbitro de la contienda electoral nace, a su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), decretado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y que describe con detalle cómo se deberá reglamentar el proceso electoral.

Las reglas que se exponen en el Cofipe incluyen desde cómo llevar a cabo la organización de la justa electoral, hasta las sanciones para los actores políticos y ciudadanos, en caso de no apegarse a las normas señaladas en el mismo documento y en la *Constitución*.

Con el paso de los años y la evolución de los procesos democráticos en el país se evidenció la necesidad de modificar algunos aspectos en el IFE y en su legislación, es por ello que surgen las reformas electorales, cuyo objetivo es erradicar los vacíos legales y ajustarse a las nuevas etapas políticas.

Las tres principales reformas previas a la del 2007-2008 son la de 1993 en donde el IFE adquiere la facultad de regular el financiamiento público; en 1994 se

implementa la ciudadanización de la autoridad electoral y se establecen las primeras medidas de seguridad para los procesos electorales como las boleta con talón foliado y las urnas transparentes; en 1996 se da absoluta autonomía e imparcialidad al IFE, excluyendo al Poder Ejecutivo y al Secretario de Gobernación.

La reforma electoral 2007-2008 surge como una necesidad por regular las elecciones en diversos ámbitos, principalmente en el acceso a medios de comunicación por parte de los representantes políticos, sin embargo, también se consideran aspectos como el financiamiento público, privado y autofinanciamiento, además de un régimen sancionador electoral.

La administración del tiempo del Estado para radio y televisión fue el tema más relevante en las modificaciones del 2007-2008, ya que se consideran varios cambios, entre los cuales se pretende hacer más equitativa la contienda en lo referente a la propaganda política, tanto en el acceso como en restricciones al referirse a otros actores.

Con la nueva legislación el IFE es la única autoridad encargada de distribuir los tiempos oficiales a los cuales el Estado tiene derecho, para fines electorales, y se prohíbe la contratación o adquisición de tiempos por parte de partidos políticos, precandidatos y candidatos.

Los medios de comunicación, desde sus inicios, han tenido un alto nivel de aceptación en la sociedad y actualmente desempeñan un papel muy importante en la vida democrática del país, ya que a través de ellos, los políticos y las instituciones difunden sus mensajes.

Armand Mattelart expone con base en la sociología funcionalista que los medios de comunicación son instrumentos de la democracia moderna, no obstante, también los describe como mecanismos de ajuste y posibles agentes de dominación y poder.

La empresa mediática cobró gran relevancia en las elecciones presidenciales del año 2006, en las cuales, los candidatos Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN); Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y Roberto Madrazo Pintado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) destinan gran parte de los recursos asignados para sus campañas electorales a la compra de tiempo en medios electrónicos.

Los propios partidos estimaron que su gasto para difusión en medios sería de 3 mil 200 millones de pesos para elecciones de diputados, senadores y presidente, cifra que representa más del 70 por ciento de su financiamiento público.

Ante tales cifras, resulta ineludible suponer que para las organizaciones políticas se ha vuelto importante el acceso al tiempo en medios de comunicación, a tal grado de que en las elecciones del año 2006 el gasto se incrementó casi en 15 por ciento con relación al año 2003, etapa en la que se destinó el 54.73 por ciento.

En general, los partidos invirtieron sus recursos en la transmisión de *spots* políticos. Según tarifas públicas, los candidatos del PAN, PRD y PRI gastaron 59 millones 864 mil 755 pesos en difundir su imagen en los medios electrónicos.

Además, el candidato Roberto Campa Cifrián del Partido Nueva Alianza tuvo un total de 353 anuncios propagandísticos en los medios, lo cual registró un gasto de 3 millones 275 mil 137 pesos, mientras que la representante Patricia Mercado Castro, del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina registró 105 anuncios, sólo en radio, por los que erogó 644 mil 944 pesos.

Los gastos mencionados no sólo dan cuenta del destino de los recursos otorgados a los partidos, ya que además, ofrecen testimonio de la relevancia que tuvieron los medios electrónicos en la contienda electoral del año 2006, con una gran cantidad de anuncios transmitidos en radio y televisión.

Capítulo 2

Implicaciones de la reforma electoral

Introducción:

En el presente capítulo se dará cuenta de las modificaciones legales aplicadas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y al Cofipe, referentes al financiamiento a partidos políticos, tanto en el ámbito público como en el privado.

A lo largo del primer apartado se expondrán los aspectos más destacados y que estipulan la forma en la cual los partidos podrán recibir sus ingresos en tiempos electorales. Además, se ponen de manifiesto las limitaciones que las agrupaciones políticas tendrán en la obtención y uso de sus recursos de campaña, señalando porcentajes estrictos y normas restrictivas.

También se podrán encontrar dos apartados en los cuales se privilegia el debate; el primero suscitado entre representantes de los medios de comunicación y senadores, en el cual se hace referencia a diversos tópicos, entre ellos, la pérdida económica que sufrirán las empresas de comunicación y, el posible atentado hacia la libertad de expresión. Sin embargo, se pretende dar un panorama claro del debate que tuvo sede en la Torre de “*El Caballito*”, por tal motivo, se presenta la postura de miembros de los diferentes partidos políticos.

Finalmente, se exponen dos apartados que serán de gran utilidad al lector para identificar los temas más importantes de la reforma electoral:

1.-*Contenido esencial de la reforma electoral*, en él se encuentran sintetizados los temas más relevantes de las modificaciones adscritas a la nueva legislación en materia electoral; 2.-*La reforma en el acceso a tiempos*, se explica de qué manera se distribuye el tiempo del Estado en radio y TV para fines electorales.

El capítulo pretende brindar una visión de por qué las empresas de comunicación iniciaron un debate con transmisión a nivel nacional, y de qué forma incide el financiamiento y uso de los recursos otorgados a los partidos políticos.

Asimismo, se prevé que el lector conozca la esencia y la importancia que tiene la reforma electoral para la vida democrática del país.

2.1.- *Financiamiento a partidos políticos*

El vigente artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece en la fracción II:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado⁶⁵.

Con la reforma electoral 2007-2008 las disposiciones oficiales que se refieren al financiamiento para partidos políticos y otros contenidos cambiaron. El motivo para realizar las modificaciones tiene lugar en las elecciones del año 2006, contienda electoral señalada como una de las más controvertidas.

La nueva legislación electoral, en materia de finanzas, contempla ajustes a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el artículo 41 y, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 49 que, con la nueva reforma se divide en dos nuevos artículos el 77 y 78. Con estos cambios, la forma en la que se asignará el financiamiento resulta distinta:

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

⁶⁵ Artículo 41, fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

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.⁶⁶

Lo anterior expuesto es una modificación parte de la reforma electoral 2007; está inscrito en el artículo 41, inciso a, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que a continuación se detalla:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior⁶⁷.

Con la nueva legislación se pretende que el presupuesto otorgado a los partidos políticos sea estimado bajo el nivel de participación ciudadana, además, se puede considerar que al realizar una multiplicación en donde se toma como base el padrón electoral, la cantidad asignada tenga una concreción verificable y sujeta a una condición, sólo variable en el caso de que el padrón aumente.

La anterior legislación permitía que el financiamiento fuera asignado mediante el cálculo del Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, también se consideraba el número de partidos políticos y tiempo de duración de las campañas. El artículo que fue modificado es el 41, fracción II, inciso a:

⁶⁶ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p.67.

⁶⁷ Artículo 41, fracción II, inciso a, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior⁶⁸.

Con la fórmula anterior, el Órgano Superior de Dirección del IFE debía considerar el número de senadores y diputados a elegir, sin embargo, con la reforma electoral del año 2007 ese punto queda excluido, dando prioridad al número de ciudadanos en el padrón y retomando la distribución de 30% en forma equitativa para los partidos y 70% con base al número de votaciones obtenidas en los comicios electorales anteriores.

Otro aspecto modificado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y, que es motivo de interés a este apartado, corresponde al inciso b del artículo 41. En el texto anterior se estipulaba que el financiamiento a los partidos políticos durante los procesos electorales, sería equivalente al total de recursos otorgados para gastos ordinarios en el año.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político para sus actividades ordinarias en ese año⁶⁹.

⁶⁸ Artículo 41, fracción II, inciso a, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

⁶⁹ *Ibidem*.

La reforma al artículo 41, en el inciso b, reduce de forma significativa el financiamiento público, aún cuando hay procesos electorales, además, también considera una mayor reducción cuando se trata de elección de diputados federales.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias⁷⁰.

El doctor Lorenzo Córdova Vianello simplifica dos aspectos esenciales en la reforma del 2007 respecto del financiamiento público y las nuevas disposiciones:

Uno de los ejes centrales de la reforma 2007 fue, precisamente, la modificación sustancial de las reglas que norman el financiamiento público. A partir de las nuevas disposiciones, las características del financiamiento a los partidos políticos son las siguientes:

Tipos de financiamiento público:

- a) Financiamiento para actividades ordinarias permanentes. Este monto de recursos que se entrega de manera permanente a los partidos se calcula a partir de bases ciertas que impiden un crecimiento exponencial de los recursos entregados a los partidos. Se calcula anualmente al multiplicar el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el monto resultante es distribuido —como ocurría en 1996— el 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.*
- b) Financiamiento para las actividades de campaña. Este financiamiento consiste en cantidades de dinero que adicionalmente se entregan a los partidos en los años electorales para solventar sus actividades de proselitismo y equivale a un*

⁷⁰ Artículo 41, fracción II, inciso b, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

porcentaje del financiamiento ordinario: 50% cuando haya elecciones presidenciales y 30% cuando se elija sólo a diputados federales⁷¹.

Básicamente, el cambio radica en los porcentajes de financiamiento permitido para la obtención de votos, además de que se realiza una separación en los procesos electorales; por una parte está considerándose el año en que se elija Presidente, senadores y diputados federales, etapa en la cual se destine el cincuenta por ciento del monto otorgado por actividades ordinarias, y en segundo plano, la elección correspondiente sólo a diputados federales, en donde se destinará un treinta por ciento.

La legislación anterior indicaba que el monto de financiamiento para la obtención de votos, debía ser igual al financiamiento público de cada partido, otorgado por actividades ordinarias en el año; el hecho motivaba a una desmesura en gastos de campaña, además de que no existía la división cuando sólo había elecciones para diputados federales y, por tanto, el gasto público era mayor al actual.

Es necesario mencionar que antes de la reforma electoral 2007-2008 la ley no preveía un tope a las aportaciones por parte de los simpatizantes, sin embargo, en las modificaciones realizadas, ya se contempla el hecho y se aplican restricciones más concretas.

La legislación previa a la reforma electoral en el artículo 41, inciso c, es la siguiente:

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los

⁷¹ Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, pp. 693

*recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones*⁷².

En el inciso c del artículo 41, de la legislación previa a la reforma se considera el establecimiento de un tope para los recursos que destinen los simpatizantes de algún partido político, empero, no se fija en la *Constitución Política* la cantidad o porcentaje permitido.

El texto vigente de la *Constitución* establece:

*La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones*⁷³.

En el nuevo inciso c del artículo 41, se determina que cada partido político podrá obtener como máximo el diez por ciento del tope de gastos que se estableció en la última campaña presidencial; con este agregado se tiene un mayor control y vigilancia de los recursos con los que cuentan los diferentes partidos.

El cambio que presentó la reforma electoral en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impacta en dos nuevos artículos; resulta importante señalar que el artículo 49 del Cofipe se convierte al 77 y 78 del texto vigente.

⁷² Artículo 41, fracción II, inciso c, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

⁷³ Artículo 41, fracción II, inciso c, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

En el artículo 49 se detallaba que el financiamiento público tendría privilegio sobre otros, además, se especifica que no se podrán hacer aportaciones en dinero o especie a los partidos políticos. A continuación se expone el artículo previo a la reforma:

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;*
- b) Financiamiento por la militancia;*
- c) Financiamiento de simpatizantes;*
- d) Autofinanciamiento; y*
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.*

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;*
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%⁷⁴.

Hasta el punto 4, la modificación hecha con la reforma electoral sólo incide en el punto dos. En el nuevo texto, el financiamiento por terceros, ya no sólo está restringido a partidos políticos, sino también, a candidatos en la jornada electoral. Esto queda registrado en el artículo 77 del Cofipe:

2. 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 circunstancia⁷⁵ (...)

En el punto dos del nuevo artículo 77 del Cofipe, se indica que no se podrá realizar ninguna aportación económica ni en especie a partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos populares, ésta modificación prevé una contienda más justa, apegada a los criterios institucionales de equidad en el IFE.

La reforma al artículo se encuentra vinculada al proceso electoral 2006 en donde candidatos políticos recibieron apoyo para la obtención de votos por parte de grupos empresariales, simpatizantes e incluso del presidente en turno. Tal situación permitía irregularidades en el desarrollo de las campañas políticas, como la compra exacerbada de espacios en radio y televisión.

⁷⁴ Artículo 49, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

⁷⁵ Artículo 77.2, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

La reforma electoral también establece una nueva normatividad para la fiscalización de recursos y manejo del presupuesto por parte de los partidos políticos. En la legislación anterior existía en el artículo 49.6:

6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente⁷⁶.

En el artículo anterior se establece la creación de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en la nueva disposición se otorga la función a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En cuanto a la participación en el financiamiento por simpatizantes, la nueva reforma electoral expone un límite a las aportaciones, la cual disminuye y se considera a partir del gasto tope para la campaña presidencial.

El límite anual de aportaciones en dinero que puede realizar cada persona física o moral corresponde a 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial, en vez del 0.05% del monto total de financiamiento para actividades ordinarias que estaba previsto en la legislación anterior⁷⁷.

Finalmente, otra de las aportaciones de la reforma electoral 2007-2008 tiene como eje central el financiamiento por rendimientos financieros, es decir, los

⁷⁶ Artículo 49.6, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

⁷⁷ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p. 70.

partidos políticos tienen la posibilidad de crear fondos o fideicomisos, sin embargo, la legislación anterior aún dejaba algunos vacíos legales.

El inciso d, del artículo 49.11 del Cofipe previo a la reforma electoral 2007 establece:

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

(...)II. Los 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, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político⁷⁸.

En el artículo se preveía la posibilidad de que los partidos políticos obtuvieran financiamiento a través de instituciones bancarias, sin embargo, no se indican condiciones suficientes para llevar a cabo esta práctica, motivo por el cual la reforma electoral 2007 incluyó puntos específicos para la fiscalización de recursos.

Legislación actual, artículo 78.4, inciso e:

e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

⁷⁸ Artículo 49.11, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

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.

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 político⁷⁹.

Este artículo reformado en 2007 especifica que si los partidos políticos desean obtener financiamiento a través de rendimientos en cuentas bancarias, tienen derecho, pero las instituciones deben estar ubicadas en México, además, el fondo económico debe ser manejado en moneda nacional y, en lo que respecta a cuentas, fondos o fideicomisos no estará permitido el uso de seguridad por parte de secretos bancario o fiduciario, lo anterior permite el libre acceso a cuentas e información detallada de las finanzas para el trabajo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

⁷⁹ Artículo 78.4, inciso e, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

2.2.- Los medios de comunicación frente a la reforma electoral 2007-2008

Con la llegada de la reforma electoral se presentó un debate entre representantes de medios de comunicación electrónicos y senadores que fue transmitido en televisoras y radiodifusoras, en un encuentro calificado como inédito:

Hasta la torre del Caballito, 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 fuerza, usar esos nombres, voces y rostros para presionar a los senadores. A las dos de la tarde los senadores llegaron a recibir la inusual visita⁸⁰.

Debido a que la reforma electoral en el aspecto del acceso a radio y televisión no resultó conveniente a los intereses de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), representantes de los principales medios de comunicación se reunieron en la Torre de “El Caballito” frente a los senadores miembros de la comisión dictaminadora.

Los concesionarios y sus empleados recurrieron a todo: amenazaron, acusaron, se dijeron víctimas de abuso del poder y se presentaron como los

⁸⁰ Salvador García Soto, *Serpientes y Escaleras, Los medios van al Senado*, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.

adalides de la libertad de expresión, pero en realidad rogaron que se pospusiera la sentencia en su contra. No lograron conmover 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 unión⁸¹.

El propósito de los representantes de la radio y televisión era evidenciar su descontento ante la reforma electoral y sus implicaciones, sus argumentos fueron de todo tipo, sin embargo, en todo momento exponían que la libertad de expresión estaba siendo atacada.

Las grandes cadenas de televisión y radio enviaron ayer al Senado de la República a sus representantes legales y a la mayoría de los conductores y comentaristas de sus principales noticieros, con el fin de exigir que se posponga la aprobación de la reforma electoral bajo el argumento –esgrimido entre otros por Joaquín López Dóriga– de que restringe la libertad de expresión⁸².

A pesar de la presión ejercida por los medios de comunicación a través de sus voceros para revertir la reforma electoral, senadores de los principales partidos negaron la posibilidad de hacer ajustes.

Frente a la bandera de los medios de comunicación que señalaba que su queja se extendía por el agravio en contra la libertad de expresión, Jorge Alcocer Villanueva expresa lo siguiente:

⁸¹ Miguel Ángel Rivera, *Clase Política, “Súplica” de concesionarios*, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.

⁸² 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.

Se dice que la reforma pretende poner restricciones a la libertad de expresión; el señalamiento es incorrecto, o por lo menos inexacto. En primer lugar la restricción no es ni general ni mucho menos dirigida a las personas, sino a los partidos políticos, a los que se impedirá denigrar a las instituciones o calumniar a las personas. Denigrar y calumniar no son conductas protegidas por la libertad de expresión. Los partidos y sus candidatos podrán usar la crítica, con toda la dureza que consideren necesaria, pero dentro de los límites que ahora establecerá la Constitución y hace años están consignados en la ley. Se dice también que se restringe el derecho de los gobernantes a la libertad de expresión; discrepo por una razón de principio, tal libertad es una garantía del ciudadano frente al Estado. Los gobernantes no son sujetos de las garantías individuales, sino obligados a respetarlas⁸³.

La negativa ante la reforma electoral no sólo fue expuesta por conductores y comentaristas, también se presentó el dueño de Radio Fórmula, Rogerio Azcárraga, el cual manifestó su punto de vista.

Rogerio Azcárraga, resumió el descontento de los concesionarios: «Nos van a quitar 30 por ciento del tiempo sin pagar un solo centavo, además de arruinar los ratings!», exclamó. Sostuvo que pasará lo mismo que con el programa radiofónico La Hora Nacional, porque nadie verá los anuncios de los partidos⁸⁴.

La queja de Azcárraga se concentra en las pérdidas económicas que no consideró la reforma electoral; lo anterior, al considerar que con las modificaciones legales se estipula que:

El IFE es la única autoridad que administra y distribuye los tiempos del Estado en radio y TV para sus propios fines y el de otras autoridades

⁸³ Jorge Alcocer Villanueva, *Avanza*, México, periódico *Reforma*, sección Opinión, 11 de septiembre, 2007.

⁸⁴ *Ibidem*.

*electorales, federales y locales, así como para el ejercicio de las prerrogativas partidistas*⁸⁵.

La molestia del propietario de Radio Fórmula opera bajo la lógica de que con la reforma, el Estado hará uso de los tiempos oficiales a los cuales tiene derecho por orden constitucional, y bajo esa óptica se presupone que no habrá ninguna paga por la transmisión de segmentos de corte político.

El tiempo al que el Estado mexicano tiene derecho en las transmisiones de las estaciones de radio y televisión deriva de las disposiciones vigentes de la Ley Federal de Radio y Televisión [art. 59] y de la Ley que establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 31 de diciembre de 1968. Se suele denominar "tiempos oficiales" a asignados al Estado por la primera de estas leyes, y corresponden a la obligación de las estaciones de radio y televisión de efectuar ~~transmisiones~~ gratuitas diarias, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social."

Los tiempos oficiales se originaron con los decretos presidenciales referentes al impuesto por el uso de las frecuencias por parte de los concesionarios de radio y televisión, este impuesto ha tenido dos modificaciones por decreto presidencial: el impuesto del 12.5 por ciento que surgió con el presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, donde se establecía que el pago debía ser en especie⁸⁶ por el uso de las frecuencias, ya que en la ley fiscal se señalaba que el pago sería del 25 por ciento sobre los ingresos recibidos por las empresas que utilizan y explotan un bien nacional en el espacio radioeléctrico, como son las concesiones de radio y televisión.

⁸⁵ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo...*, op. cit., p.47.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 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, 1 de julio, 1969.

Con la reforma electoral 2007 se establece que las televisoras y radiodifusoras deberán transmitir la propaganda que se disponga, sin ser necesario un pago gubernamental por el servicio; debido a lo citado, la disposición causó rechazo por parte de los empresarios y, el debate continuó entre legisladores y representantes de los medios de comunicación.

Gómez Álvarez les recordó a los empresarios que tienen bajo concesión un bien propiedad de la nación. Ante ello, la postura de los visitantes fue subiendo de tono. –Aquí está la CIRT junta, completa y unísona; nunca habíamos estado tan unidos como en esta ocasión. No venimos a dialogar, venimos a reaccionar”, advirtió a gritos Pedro Ferriz de Con, conductor de noticias de Grupo Imagen, propiedad del empresario Olegario Vázquez Raña⁸⁷.

Dos críticas fuertes vinieron por parte de Joaquín López Dóriga, comentarista de Televisa y Patricia Guadalupe Chapoy Acevedo, mejor conocida como “Paty Chapoy”, conductora de un programa de espectáculos llamado *Ventaneando*, de TV Azteca.

*López Dóriga 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”. Sostuvo que esa redacción atenta contra la libertad de expresión, pues la crítica a políticos equivaldría a violar la Constitución, –lo que me parece algo gravísimo”. Un poco después, Paty Chapoy, del programa *Ventaneando*, de TV Azteca, reforzó esa idea al preguntar a los senadores si se convertiría en –criminal” al hablar de políticos y señalar –por ejemplo– que un gobernador –es guapo⁸⁸.*

⁸⁷ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, *op. cit.*

⁸⁸ *Ibidem.*

Al respecto de la crítica de López Dóriga hubo respuesta por parte de dos de los senadores presentes, aclarando el porqué se modificó la redacción del artículo y, acerca de los beneficios de las modificaciones, que se encuentran ajenas a detentar la libertad de expresión:

Ricardo Monreal Avila aclaró a López Dóriga que la redacción del artículo 41 constitucional fue modificada para evitar que la prohibición del pago de propaganda electoral en radio y televisión se interprete como la prohibición de la crítica a políticos en los medios electrónicos. Igualmente, el senador del Partido Revolucionario Institucional Jesús Murillo Karam respondió a los concesionarios que no hay intención alguna de atentar contra la libertad de expresión y aclaró que en este sexenio el ahorro por la disminución de gastos en campañas será de 4 mil millones de pesos⁸⁹.

⁸⁹ *Ibidem.*

2.3.- Postura y actuación de los representantes de cada partido político y amparo promovido por intelectuales en contra de la reforma

Los senadores defendieron su postura respecto a la nueva legislación frente a miembros de las empresas mediáticas, exponiendo que los beneficios serían reflejados directamente para los ciudadanos, uno de los argumentos a favor de esa postura, publicada en el diario *El Universal*, es:

La reforma electoral no sólo replanteará el modelo de comunicación sociedad-partidos y limitará el intercambio de favores económicos por políticos. También generará un ahorro real de al menos 5 mil millones de pesos. Con los cambios que propone se impide que los partidos políticos y sus candidatos compren a la radio y la televisión espacios para la propaganda mediática. Podrán, por supuesto, acceder a ellos, pero por medio del IFE y exclusivamente en los tiempos que, por ley, corresponden al Estado⁹⁰.

La sesión entre senadores y personas que conforman los medios de comunicación no produjo acuerdos políticos y la defensa de los representantes populares estuvo ligada a la libertad de expresión y al establecimiento de que las acciones se tomaban conforme a derecho.

El perredista Pablo Gómez hizo frente a la andanada. De entrada, señaló que la Constitución es muy clara al precisar que la soberanía reside en el pueblo y que el Congreso tiene la representación popular y es sujeto de críticas, insultos y denuestos, porque forman parte de la libertad de expresión”.

⁹⁰ Raúl Rodríguez Cortés, Gran Angular, *Lo importante de la reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.

Recordó también que la libertad de expresión de que hoy se goza en el país fue producto de un movimiento democrático que costó muchas vidas, y que lo que se quiere restringir en la reforma electoral es el poder del dinero, para que los partidos no estén bajo la presión de tener que conseguir donde sea y como sea recursos económicos para poder aparecer en las pantallas⁹¹.

La postura de Pablo Gómez pone de manifiesto que no se está actuando por motivos personales ni en beneficio o perjuicio de algún particular que no sea la ciudadanía. Además, especifica dos puntos importantes, la necesidad de reformar en materia de acceso a radio y televisión, con el fin de que los partidos políticos no hagan uso desmedido de sus recursos económicos en medios electrónicos; y, la conciencia plena del derecho a la libertad de expresión.

Por su parte senadores del PRI y PAN también tomaron postura frente a la discusión efectuada en la torre de —*ECaballito*”:

...el senador del Partido Revolucionario Institucional Jesús Murillo Karam respondió a los concesionarios que no hay intención alguna de atentar contra la libertad de expresión y aclaró que en este sexenio el ahorro por la disminución de gastos en campañas será de 4 mil millones de pesos⁹².

Ante la intervención del senador del PRI, Pedro Ferriz de Con, por parte de los medios de comunicación, expuso —*Se me hace una postura pueril y ridícula que le pasen a terceros el costo de los gastos de campaña*”⁹³.

⁹¹ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, *op. cit.*

⁹² Andrea Becerril y Víctor Ballinas, *op. cit.*

⁹³ *Ibidem.*

El senador panista Ricardo García Cervantes señaló que la disputa era en consecuencia de los intereses económicos, pero aún así se seguiría adelante con la propuesta de reforma.

La reunión concluyó y los argumentos por parte de los medios de comunicación no fueron materia de discusión al momento de aprobar la reforma electoral.

Dos horas y 14 oradores más, el encuentro terminó sin acuerdos. Apenas salieron del edificio los hombres más poderosos de los medios electrónicos, los senadores se encerraron a votar y a aprobar el dictamen electoral. Fueron cuatro horas de palabras que no tuvieron eco; el intercambio de dos poderes que, a pesar de tanto diálogo, de críticas, señalamientos y hasta alguna descalificación, nunca se acercaron⁹⁴.

La reforma electoral constitucional y legal 2007-2008 fue aprobada por un amplio consenso en ambas cámaras, y en 30 de las 31 legislaturas locales que componen el constituyente permanente. Ésta entró en vigor el 14 de noviembre de 2007 y el nuevo Cofipe el 15 de enero de 2008⁹⁵.

Luego de ser aprobada la reforma electoral se evidenció la postura de los senadores que encabezan los diferentes partidos acerca de lo sucedido en días pasados y en torno a las modificaciones y sus beneficios, en particular de los coordinadores.

El militante del Partido Acción Nacional:

⁹⁴ Salvador García Soto, *op. cit.*

⁹⁵ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, *op. cit.*, p.23.

Santiago Creel, coordinador de la fracción panista, consideró que las modificaciones amplían la libertad de expresión e incorporan el derecho de réplica en beneficio de ciudadanos⁹⁶.

El ex gobernador de Sonora:

Manlio Fabio Beltrones, coordinador de los priistas, expresó: –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 Estado⁹⁷.

Finalmente, el coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete, expresó:

Nunca más se utilizará dinero para descalificar a candidatos en campaña como ocurrió en el 2006. Reconoció que todos han ido a tocar puertas traseras de las empresas de los medios electrónicos para aparecer en las pantallas⁹⁸.

Las bancadas de los partidos Verde ecologista y Convergencia se unieron en desacuerdo por la reforma aprobada y *Juzgaron que prevalece la falta de equidad en el acceso a los medios y en el financiamiento⁹⁹.*

La discusión entre senadores y representantes de los medios de comunicación, al parecer fracturó la relación. *La sesión de votación de la reforma constitucional*

⁹⁶ Arturo Zárate Vite, *Aprueban reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Arturo Zárate Vite, *Senado aprueba reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

electoral, abierta a las 18:00 horas, estuvo antecedida de una jornada mediática que en tribuna describieron como un día de ataques, injurias, agravios de uno de los poderes fácticos¹⁰⁰.

En el caso de los servidores públicos la reacción fue contraria, las bancadas del PAN, PRI y PRD prefirieron olvidar su ideología por un momento y así efectuar las modificaciones, tal como lo describió Juan Arvizu, periodista de *El Universal*:

La gran mayoría de los senadores estaban hermanados anoche, no en sangre: en la adrenalina que tensaba sus nervios, al ponerle fin —lo dijeron ellos— al miedo a los medios electrónicos. Y cuando llegó el momento de votar por desterrar el dinero de las campañas electorales, a las diez de la noche, les urgía aplaudir de pie, largo, intenso, para siempre¹⁰¹.

Al concluir en el pleno la aprobación de la reforma electoral miembros del PRI, PAN y PRD subieron a la tribuna y fueron ovacionados por los tres grupos:

Carlos Navarrete abrió fogozo: —Pretenden doblar al Senado con amenazas públicas y privadas. Pero los poderes fácticos nunca se imaginaron la solidez del Senado, el cierre de filas—. Exhortó: ¡Entereza! ¡Firmeza!

Manlio Fabio Beltrones, lanzó un misil a los medios electrónicos:

—No se equivoquen. Podrán doblar a más de un político, pero nunca quebrar al Estado.— Elevó el ánimo guerrero.

Santiago Creel dijo:

—El que vota manda; no manda el que paga—. Su boca hizo abrir los ojos a la izquierda de la sala. Y más cuando Creel, investido de la presidencia del Senado, desafió al poder fáctico de los medios. Les dijo:

¹⁰⁰ Juan Arvizu, *Dejan de lado la ideología y cierran filas contra agravios*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

¹⁰¹ *Ibidem*.

—Apenas empiezan los cambios profundos. Hay muchos grupos de interés que reordenar. La finalidad de la reforma es que pensemos más en la Constitución y menos en la televisión¹⁰².

Con lo expuesto se clarifica que los senadores hicieron frente a la situación presentada con colaboradores de los medios de comunicación y, el objetivo de modificar la legislación electoral se cumplió, además, motivó la unión entre las bancadas partidarias.

Al efectuarse la reforma electoral hubo posturas en contra del contenido que especifica que ningún partido, candidato o terceros pueden contratar espacios en medios de comunicación electrónicos y que sólo el IFE puede administrar la propaganda con base en tiempos oficiales del Estado.

Edmundo Carlos Rodríguez Hernández, especialista en derecho electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJEE) agrupó en cuatro los campos en los que se generó el debate:

Con la reforma electoral de 2007, múltiples voces se pronunciaron al respecto, en términos muy generales bien podrían agruparse en cuatro concentraciones: primera, integrada por el sector político, partidos y miembros del Congreso General y de los Congresos locales al aprobar casi unánimemente la reforma, en la segunda concentración, el sector empresarial (con mayor énfasis los dueños de los medios de comunicación), los cuales reaccionaron descalificando permanentemente la supuesta libertad de expresión, ya que en los contenidos radiofónicos y televisivos se presentó una campaña muy fuerte de descrédito de la mencionada reforma, en la tercera concentración encontramos al denominado grupo de intelectuales, quienes se sumaron a la causa de los medios, es decir, rechazaron y demeritaron la entonces propuesta de reforma al señalarla como amenazante, prohibitiva y censurante de la libertad de expresión, la cuarta concentración los conforman

¹⁰² *Ibidem.*

los investigadores, científicos y analistas políticos, mismos que parecería que cuentan con una opinión más reflexiva y analítica del tema, al exponer que la reforma electoral de 2007 posee un gran número de avances democráticos, pero también han señalado que hay temas o asuntos que deben observarse para en su futuro corregirse¹⁰³.

Uno de los aspectos más importantes a los que se refiere Edmundo Rodríguez es el tercer grupo. El grupo de los intelectuales al que se refiere no sólo manifestaron una postura en contra por considerar que la reforma censuraba la libertad de expresión.

La actuación del grupo derivó en la petición de un amparo contra la reforma por considerar que las modificaciones atentaban contra la libertad de expresión, aspecto expuesto en el artículo 41 de la *Constitución* en donde se prohíbe a particulares contratar propaganda en radio y televisión para influir en temas electorales.

La solicitud se realizó el 21 de diciembre de 2007 y fue atraída por el máximo tribunal el 27 de febrero de 2008.

El amparo de los intelectuales, promovido por escritores, académicos y periodistas en contra la reforma del 2007 fue signado por 15 personas: Héctor Aguilar Camín, periodista, 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

¹⁰³ 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.

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.

La solicitud de amparo en donde los intelectuales exponían que con la reforma electoral se restringía el derecho a la libertad de expresión establecida en el artículo sexto¹⁰⁴ de la *Constitución* fue desechada por la Suprema Corte por notoria improcedencia.

Los juzgadores han desechado esos amparos con base en la jurisprudencia dictada en 2002 por la SCJN, la cual establece que los procedimientos de reforma a la Constitución no son susceptibles de control externo alguno, lo que significa que el Poder Judicial no puede revisarlos¹⁰⁵.

Además, Guillermo Ortiz Mayagoitia, quien era presidente del máximo tribunal, explicó que el trabajo de la Corte es mantener el orden con base en las leyes contenidas en la *Constitución* y no actuar en contra de lo establecido:

Nuestra razón de ser, es el control de la constitucionalidad, es la defensa de la Constitución, y aquí sí encuentro un gravísimo tropiezo, creo que la SCJN, ninguno de los Tribunales que componen el Poder Judicial de la Federación, puede llegar a declarar que la Constitución es inconstitucional¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley, el derecho a la información será garantizado por el Estado.

¹⁰⁵ Notimex, *Rechazan amparo de intelectuales contra la reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 27 de septiembre, 2007.

¹⁰⁶ Agencia Reforma, *Desechan amparos contra ley electoral*, periódico *El Mañana*, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 3 de octubre, 2008.

Sin embargo, el 17 de enero de 2011 el Pleno de la Suprema Corte puso en su lista de asuntos a discutir el amparo promovido por intelectuales, con el fin de que se dé seguimiento a un caso que no ha cedido a pesar de haber sido desechado en el pasado.

Al respecto, el defensor de los intelectuales consideró que hay suficientes aspectos que podrían ayudar a que se declare inconstitucional la reforma:

Fabián Aguinaco, abogado de los intelectuales, consideró que hay bases para que la Corte declare la inconstitucionalidad de la reforma y, en consecuencia, que el Congreso de la Unión deba legislar nuevamente sobre el tema y establecer otras reglas para las elecciones presidenciales de 2012¹⁰⁷.

Por tanto, el amparo de los intelectuales que busca contrarrestar el artículo en donde se señala que nadie podrá pagar por espacios en radio y televisión para la difusión política sigue en debate y de ser concedido, no se invalidaría el artículo 41, pero sí exentaría a sus promotores, lo que invalidaría la prohibición de contratar spots.

¹⁰⁷ González, María de la Luz, *Corte revisará amparo contra reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 18 de enero, 2011.

2.4.- Contenido esencial de la reforma electoral

Con la reforma electoral se promueve la **regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión**, además, se estipula que las campañas electorales deben estar basadas en propuestas y en un acercamiento real con la sociedad. Por otra parte se establecen los criterios y reglas de civildad para el contenido de los mensajes políticos y sus candidatos, esto con el fin de evitar el descrédito y la manipulación electoral a través de argumentos negativos e incluso de carácter ofensivo.

En el siguiente artículo se especifica que el Consejo General tiene la capacidad de retirar la propaganda que vaya en perjuicio de las instituciones o los valores de la participación democrática:

En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda¹⁰⁸.

El artículo presente en el nuevo Cofipe no tiene antecedente y pone fin al intento de descalificar a las instituciones o candidatos a través de insultos o cualquier otro acto denigrante. Con la nueva disposición se atiende uno de los puntos más importantes en la democracia: el respeto.

¹⁰⁸ Artículo 233.2, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), Legislación Federal Vigente al 18 de septiembre de 2009.

La reforma electoral incluye la **creación de un Comité de Radio y Televisión** para que se encargue de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los mensajes políticos, también se le atribuye la facultad de realizar monitoreo de radio y televisión con el objetivo de garantizar la correcta administración de tiempos con fines electorales a nivel federal y local.

El Comité de Radio y Televisión se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos. El Comité de Radio y Televisión se integra por un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien éste designe. El Comité será presidido por el consejero electoral que presida la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; las decisiones se tomarán por consenso y en caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales¹⁰⁹.

Además de constituir el Comité y señalar cómo se integrará, se especifica cómo operará el órgano en el aspecto de monitoreo a medios de comunicación en las precampañas y campañas electorales:

Los resultados se harán públicos, por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio CG. El IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el

¹⁰⁹ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p.54.

ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión¹¹⁰.

El Comité de Radio y Televisión también se encargará de vigilar que sea respetada la prohibición de contratar propaganda político electoral por parte de los partidos políticos, personas físicas o morales, incluyendo candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, así como militantes y dirigentes afiliados a cualquier organización 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 extranjero¹¹¹.

Las prohibiciones referentes a la propaganda político electoral podrán hacerse efectivas por medio de un régimen sancionador, en el cual el IFE tiene la facultad de suspender la transmisión inmediata de los mensajes contratados por partidos políticos, o terceros.

¹¹⁰ Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p. 55.

¹¹¹ Artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.

Otro de los aspectos más importantes que llegó con la reforma electoral para el Cofipe es la creación del “Libro Séptimo”, en donde se toca el tema de los **regímenes sancionador electoral y disciplinario interno**:

En éste, se establecen cuatro procedimientos: el sancionador ordinario y el especial sancionador –dan cauce a las controversias planteadas por la realización de conductas contrarias a la Constitución y al Cofipe–; el específico en materia de financiamiento y gasto de los partidos y agrupaciones políticas nacionales; y el relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE¹¹².

Para el tema referente a las sanciones se incluyen dos nuevos catálogos en el Cofipe en los artículos 341 y 342. En el 341 se especifican los **sujetos de responsabilidad**:

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

a) Los partidos políticos; b) Las agrupaciones políticas nacionales; c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; g) Los notarios públicos; h) Los extranjeros; i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o

¹¹² Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo...*, op. cit., p.139.

*dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código*¹¹³.

Además, el artículo 342 del Cofipe se señala cuáles son las **infracciones** que pueden cometer los partidos políticos al propio código:

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código; b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral; c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código; d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos; e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos; f) Exceder los topes de gastos de campaña; g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción; h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales; i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión; j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que

¹¹³ Artículo 341, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a su información; l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos; m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código¹¹⁴.

Con los artículos 341 y 342 del Cofipe se especifica de forma estructurada quiénes y en qué casos habrá motivos de sanción y, en los artículos subsecuentes del Cofipe se determina de qué forma podría proceder la sanción en el caso de encontrarse responsabilidad.

Para la aplicación de las sanciones se indica la existencia del llamado **procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador**:

Procedimiento sancionador ordinario:

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. 2. La facultad de la autoridad electoral para fincar

¹¹⁴ Artículo 342, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años¹¹⁵.

El procedimiento sancionador ordinario podrá ser iniciado por un oficio al momento en que cualquier órgano del IFE tenga conocimiento de cualquier tipo de conductas que violen lo indicado en el Cofipe.

Procedimiento especial sancionador:

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución; b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña¹¹⁶.

El procedimiento especial sancionador está enfocado a las conductas que contravengan lo dispuesto para propaganda electoral en los medios de comunicación, así como aquellos actores que anticipen sus actos de precampaña o campaña.

Finalmente, otra de las disposiciones de la reforma electoral concierne al manejo de los recursos asignados para el IFE, es por ello que se determina la creación de un órgano para el control y fiscalización de éstos: la **Contraloría General**. Asimismo, se integró la unidad especializada para fiscalizar los recursos de los partidos políticos.

¹¹⁵ Artículo 361, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

¹¹⁶ Artículo 367, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

La Contraloría General Cuenta con dos facultades de suma importancia en el ámbito de la fiscalización:

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 Código¹¹⁷.

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 resoluciones¹¹⁸.

Con las atribuciones de la Contraloría General se garantiza la sanción a los servidores públicos en caso de incurrir en una infracción al Cofipe y, se prevé un manejo más transparente y eficaz de los recursos económicos que son asignados para el IFE.

Con la aplicación de la reforma se produjeron cambios que adecuaron diferentes legislaciones, entre ellas el Código Fiscal de la Federación, las leyes en materia de radio y televisión, telecomunicaciones y el Código Penal Federal. Con los ajustes se fortalecen las nuevas reglas en materia electoral.

¹¹⁷ Artículo 113.3, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

¹¹⁸ Artículo 388.1, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.

2.5.- La reforma electoral en el acceso a tiempos

El tema del acceso a tiempos en medios de comunicación por parte de los actores políticos es fundamental en la reforma electoral del 2007-2008. Se ponen de manifiesto nuevas condiciones para garantizar la difusión de mensajes electorales e institucionales con el fin de establecer un control de la propaganda y, a su vez, impedir que el financiamiento privado incida en la vida democrática.

La reforma tiene como objetivo en materia de acceso a tiempos generar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos; en ese sentido, hay tres aspectos implicados:

1) Amplió las atribuciones de la autoridad electoral federal en esta materia, 2) estableció nuevas reglas para que las autoridades electorales y los partidos políticos accedan a los dos medios de comunicación masiva de mayor impacto social para la difusión de sus mensajes (la radio y la televisión) y 3) creó un nuevo régimen de responsabilidades y sanciones para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas¹¹⁹.

Con las nuevas atribuciones el Instituto Federal Electoral tiene la facultad de administrar en forma exclusiva el tiempo asignado al Estado para fines electorales en el caso de los partidos políticos y campañas institucionales, incluyendo las del propio IFE.

¹¹⁹ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo... op. cit., p.19.*

Cabe destacar que con la reforma se garantiza a través del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el acceso a los medios de comunicación social para la difusión de propaganda en radio y TV, quedando de manifiesto que están bajo el marco normativo de las leyes en materia electoral y, en consecuencia, de las asignaciones dispuestas por las nuevas reglas.

La distribución del tiempo del Estado que hará el IFE es con base en tres elementos:

- *La fuente emisora de los mensajes, es decir, los partidos políticos o las autoridades electorales.*
- *El periodo de difusión, es decir, dentro del periodo de precampañas o de campañas electorales federales, o en el periodo entre precampañas y campañas, o en periodo regular (fuera de los periodos antes mencionados).*
- *El ámbito del proceso electoral, es decir, federal, local o coincidente¹²⁰.*

El Comité de Radio y Televisión del IFE es el órgano encargado de la administración de tiempos en el caso de los partidos políticos. Existe un criterio para distribuir los accesos en periodos de campaña y precampaña.

El 30% del tiempo se reparte de forma equitativa para todos los partidos con registro y, el 70% es asignado con base en el porcentaje de votos obtenidos en la última elección para diputados.

¹²⁰ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo...*, op. cit., p.48.

En cuanto a los tiempos destinados para las autoridades electorales federales o locales, incluyendo al IFE, la Junta General Ejecutiva es la encargada de administrar el tiempo del Estado para transmitir sus mensajes en radio y televisión.

El IFE dispone de 12% del tiempo total del Estado para accesos a radio y televisión.

Fuera del periodo de precampaña y campaña electoral se administra de la siguiente forma:

a. para el caso de canales de tv o estaciones de radio concesionados:

i. cinco minutos y 45 segundos en cada canal de tv, y

ii. siete minutos y 48 segundos en cada estación de radio.

b. para el caso de canales de tv o estaciones de radio permisionados:

i. tres minutos y 36 segundos en cada canal de tv o estación de radio¹²¹.

De los tiempos citados el IFE distribuirá 50% de forma igualitaria entre los PPN para la difusión de un programa mensual de cinco minutos por partido y lo restante para mensajes con duración de 20 segundos. El otro 50% lo empleará el IFE con fines propios o de autoridades electorales federales o locales.

Durante los procesos de campaña y precampaña el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión del país. El tiempo se dividirá de la siguiente manera:

¹²¹ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo...*, op. cit., p.51.

Entre las 6:00 hrs. y 12:00 hrs., así como entre las 18:00 hrs. y las 24:00 hrs. los mensajes se distribuirán en tres minutos por cada hora de transmisión.

Entre las 12:00 hrs. y las 18:00 hrs., se asignarán en dos minutos por hora¹²².

Sólo en el caso de que un canal de TV o estación de radio transmitan menos horas, se utilizarán tres minutos por hora en cada transmisión. Los mensajes que se distribuyan para los partidos políticos serán calculados con una duración de 30 segundos, uno y dos minutos.

La asignación de los mensajes está bajo el libre albedrío de los partidos políticos, exceptuando dos casos:

Durante precampañas, en procesos coincidentes, esta disposición incluye la posibilidad de asignar tiempo a mensajes de precampañas locales.

En procesos en los que se renueven tanto titular del Poder Ejecutivo como las Cámaras del Congreso de la Unión, durante el periodo de campañas, al menos 30% de los mensajes debe destinarse a la campaña de uno de los poderes (considerando las campañas de diputados y senadores como una sola)¹²³.

De los 48 minutos de los cuales dispone el IFE, los partidos políticos tendrán derecho a 18 minutos diarios, los 30 minutos restantes estarán a disposición del IFE para sus propios fines.

¹²² Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo...*, op. cit., p.58.

¹²³ *Ibidem*, pp.59.

2.6.- Conclusiones capitulares:

Las implicaciones que trajo consigo la reforma electoral se encuentran en diversos ámbitos como el económico, el político y por supuesto, en los medios de comunicación que de alguna forma se vieron afectados con los cambios realizados y por ello decidieron tomar medidas y una postura.

En lo referente al financiamiento de partidos políticos se estipula su garantía con recursos públicos en el artículo 41, fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y se señalan las reglas a las que estarán sujetos los partidos políticos para poder acceder a los recursos.

Con la reforma electoral del 2007-2008 se modifica la fórmula para determinar el financiamiento anual de los partidos y ahora se considera el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal y se multiplica por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La anterior legislación asignaba el financiamiento mediante el cálculo del Órgano Superior de Dirección del IFE y consideraba el número de partidos políticos, tiempo y duración de las campañas.

Actualmente se da prioridad al número de ciudadanos en el padrón y se retoma la distribución equitativa del 30% y el otro 70% se reparte con base en el número de votaciones obtenidas en los comicios electorales anteriores.

El artículo 49 del anterior Cofipe detallaba los aspectos concernientes al financiamiento a partidos, privilegiando el financiamiento público sobre el privado y en el punto dos señalaba que los partidos políticos no podían recibir aportaciones o donativos en dinero o especie por ninguna persona y bajo ninguna circunstancia.

Sin embargo, con las modificaciones realizadas ahora no sólo está restringido financiar a los partidos políticos, sino a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; el objetivo es fomentar una contienda electoral equitativa, ya que anteriormente, algunos representantes recibían apoyo económico o en especie, mientras que otros se atenían a lo otorgado por la ley.

Otra de las modificaciones contundentes con la reforma electoral 2007-2008 fue la creación de una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual debe funcionar de forma permanente.

Finalmente, se realizan modificaciones al tema de financiamiento por rendimientos bancarios, ya que en la antigua legislación ya estaba contemplado, pero había aspectos que debían detallarse. Es entonces que, si una organización política abre una cuenta, fondo o fideicomiso deberá ser domiciliada en México.

Todo lo que sea manejado por instituciones bancarias no deberá estar protegido por los secretos bancarios o fiduciario, por lo cual, el instituto podrá requerir en cualquier momento información detallada de su manejo y operaciones.

En cuanto a la actuación de los medios de comunicación frente a la reforma electoral, los representantes de las empresas mediáticas organizaron un debate con los senadores en la torre de “*El Caballito*” para exigir que no se aprobaran las modificaciones, ya que para ellos resultaba un atentado a la libertad de expresión.

El encuentro fue transmitido en radio y televisión con personajes como Rogerio Azcárraga, Francisco Ibarra, Luis Armando Melgar y Enrique Pereda, de la CIRT, además llegaron integrantes de las empresas Televisa y TV Azteca como Joaquín López Doriga, Ciro Gómez Leyva, Carlos Loret, Javier Alatorre, Sergio Sarmiento y Patricia Chapoy, entre otros.

Los concesionarios y sus empleados se dijeron víctimas de abuso del poder y se presentaron con el argumento de que estaban ahí para defender la libertad de expresión, empero, Rogerio Azcárraga resumió el descontento general de los concesionarios: “¡Nos van a quitar 30 por ciento del tiempo sin pagar un solo centavo (...)!”

La queja de Azcárraga evidencia que las pérdidas económicas representan un asunto grave para los medios electrónicos, pues con las modificaciones a la legislación electoral se señala al IFE como la única autoridad que administre y distribuya los tiempos para sus propios fines y el de autoridades electorales a los que tiene derecho el Estado por concesionar un bien público: el espectro radioeléctrico.

Es así como la reforma electoral establece que las televisoras y radiodifusoras deberán transmitir la propaganda dispuesta por el IFE, sin ser necesario un pago por el servicio, además, como se ha visto, los representantes políticos no podrán

contratar por sí mismos o por terceros el acceso a tiempos en medios electrónicos.

No sólo los representantes de los medios se atrevieron a defender su postura públicamente, también los senadores manifestaron su sentir respecto de la reforma electoral y al debate generado: el perredista Pablo Gómez expresó que sólo se estaba actuando en beneficio de la sociedad y que era necesario realizar una nueva reforma que impidiera el uso desmedido de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.

Santiago Creel, militante del Partido Acción Nacional consideró que las modificaciones amplían la libertad de expresión; el coordinador de los priistas, Manlio Fabio Beltrones Rivera, comentó que nunca se podrá quebrar al Estado, refiriéndose a que a pesar de la presión mediática no hubo marcha atrás en el proceso de reforma.

Finalmente, el coordinador de los perredistas Carlos Navarrete dijo que el dinero ya no se utilizará para descalificar a otros candidatos en campaña como ocurrió en 2006.

Al hablar de las implicaciones también se hizo referencia al contenido esencial de la reforma electoral que compete a la regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, a la creación de un Comité de Radio y Televisión que se encargará de monitorear los medios electrónicos con el objetivo de garantizar la correcta administración de los tiempos con fines electorales a nivel federal y local.

También se explica que el Comité deberá hacer público el monitoreo a medios por lo menos cada 15 días durante las precampañas y campañas locales y que deberá vigilar que se cumpla la prohibición de no contratar propaganda política por parte de los partidos, personas físicas o morales y candidatos o precandidatos a cargos de elección popular.

Las prohibiciones referentes a la propaganda político electoral podrán hacerse efectivas a través de un régimen sancionador en el cual el IFE tiene la facultad de suspender la transmisión inmediata de los mensajes contratados.

Para efectuar las sanciones también se creó la Contraloría General que cuenta con dos facultades principales: 1.- dar a conocer las infracciones administrativas e imponer las sanciones aplicables; 2.- tendrá a su cargo la fiscalización de ingresos y egresos del Instituto.

Con las atribuciones de la Contraloría se prevé sancionar con base en lo dispuesto en el Cofipe y se estima que habrá un nivel de transparencia más alto en el manejo de recursos económicos.

Como una de las partes fundamentales en la reforma electoral del 2007-2008 se encuentra el tema del acceso a tiempos para campañas electorales y para fines institucionales, basándose en tres elementos: 1.- la fuente emisora: los partidos políticos o las autoridades electorales; 2.- el periodo de difusión: precampañas o campañas electorales federales; 3.- el ámbito del proceso: es federal, local o coincidente.

Durante los tiempos de campaña el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión del país y la fórmula para distribuirlo es la siguiente: 30% se reparte de forma equitativa entre los partidos con registro y el 70% se asigna con base en el porcentaje de votos obtenidos en la última elección para diputados.

Fuera de tiempos de campaña se distribuye el 50% de forma igualitaria entre los partidos políticos y el otro 50% lo empleará el Instituto con fines propios.

Con lo anterior se puede apreciar que las modificaciones realizadas con la reforma electoral han sido amplias y tienen como propósito erradicar los vacíos legales que puedan permitir el detrimento de una contienda electoral justa, transparente y apegada a las normas del Cofipe.

Capítulo 3

Estudio de Caso

Introducción:

En este capítulo se encuentran las referencias de la actuación por parte de los medios de comunicación frente a la reforma electoral 2007-2008, en particular los aspectos concernientes a las “conductas atípicas” suscitadas durante las transmisiones en radio y televisión a lo largo de las campañas políticas para las elecciones del año 2009.

En este apartado se explica qué son para el IFE las “conductas atípicas”, cómo se presentaron y cuáles fueron las acciones que las autoridades en materia electoral tomaron.

Para ampliar el panorama se describen las cortinillas que fueron empleadas por los consorcios televisivos antes de transmitir los *spots* políticos en bloques de hasta cinco minutos y realizando acciones poco comunes como interrumpir partidos de fútbol.

Por último, se expone la postura de los representantes de partidos políticos frente al sobreseimiento de las infracciones a los medios de comunicación como resultado de las “conductas atípicas” y de otros hechos como la omisión de propaganda electoral.

3.1.- Impacto de la reforma en las elecciones del año 2009. La respuesta de los medios: “conductas atípicas”

Luego de las modificaciones a la legislación electoral las empresas de medios de comunicación reaccionaron ante la disposición de que, el Estado tiene derecho a un tiempo específico para poder transmitir *spots* de propaganda política, sin requerirse un pago por el tiempo al aire, esto bajo el principio de que son medios concesionados utilizando un bien público y, en donde la rectoría del espacio radio eléctrico está en manos del gobierno.

De acuerdo a la reforma electoral y en lo concerniente a la transmisión de propaganda política se estipula que:

*Los **concesionarios y permisionarios** de radio y TV deberán transmitir los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales en el tiempo del Estado asignado para estos fines. El tiempo del Estado en radio y TV es una retribución por el uso de un bien que es propiedad de la Nación. La reforma electoral sólo regula un aspecto de su distribución (el correspondiente a su uso para fines electorales)¹²⁴.*

Con base en lo anterior se explica que los medios de comunicación deben transmitir los mensajes que se dispongan por las autoridades como forma de retribución por la concesión o permiso. Además, se excluyen dos puntos muy importantes: 1.-los partidos políticos, candidatos, precandidatos, simpatizantes o cualquier tipo de organización no podrán contratar espacios en medios de comunicación y, 2.-las empresas mediáticas no recibirán dinero por difundir los

¹²⁴ Centro para el desarrollo democrático, *Administración del Tiempo...*, op. cit., p.41.

mensajes de corte político, hecho que anteriormente generaba un ingreso económico fuerte.

Ante las disposiciones legales señaladas en la reforma electoral, los medios de comunicación se vieron en la necesidad de acatar lo establecido, sin importar que ya no hubiese remuneración económica por las transmisiones. Los tiempos del Estado fueron ocupados por pautas del Instituto Federal Electoral, sin embargo, las inserciones en radio y televisión fueron consideradas por Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del IFE, como “conductas atípicas”.

Tras haber detectado la presencia de “conductas atípicas” durante la transmisión de promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales –difusión de spots en paquete e interrupción de eventos deportivos– el Instituto Federal Electoral (IFE) emplazó a Televisa, TV Azteca, Cablevisión y Sky para que, en un “plazo improrrogable” de 24 horas, responda a los requerimientos de información para explicar las razones de ese esquema de difusión de mensajes¹²⁵.

Mediante un monitoreo de medios el IFE observó que las televisoras mencionadas en la cita anterior, transmitieron los *spots* de partidos políticos y autoridades electorales tal como estaba dispuesto en la nueva legislación, pero lo hicieron de forma poco convencional y que, sin duda, captaría la atención de los televidentes, incluso su posible descontento.

¹²⁵ Alonso Urrutia, *Ordena IFE a televisoras explicar su esquema para difundir spots políticos*, periódico La Jornada, México, miércoles 4 de febrero, 2009.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos presentó al Comité de Radio y Televisión del IFE un informe en el cual se describen las “conductas atípicas” generadas por parte de los consorcios televisivos, en el que principalmente se menciona la aparición de cortinillas, además de la transmisión de *spots* en bloques, ambas televisoras transmitiendo un mensaje similar:

Al desglosar las peculiaridades en la transmisión de cada emisora, el reporte destaca que en el caso de Televisa la totalidad de promocionales de los partidos pasaron en bloques pautados por hora; antes del inicio de cada bloque, insertaron una cortinilla de aproximadamente nueve segundos que decía: –Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la ley electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio”.

En cuanto a TV Azteca, la cortinilla señala: –Lamentamos esta interrupción, su programación favorita se reanudará en tres minutos. A continuación damos paso a mensajes políticos transmitidos por orden del IFE, en cumplimiento de las disposiciones del Cofipe aprobadas por el Congreso y promovidas por el gobierno federal y los tres principales partidos políticos.”

En esta televisora, al término de los anuncios políticos aparece otra cortinilla de cinco segundos con la leyenda: –A continuación regresamos a su programación favorita.” Otra acotación que se hace en el informe es que los bloques se transmiten –en el cambio de la hora y de forma sincronizada, es decir, comienzan a transmitir con una diferencia de milésimas de segundo”.

Ambas televisoras interrumpieron los partidos de futbol en los dos tiempos del juego¹²⁶.

En el caso de Televisa y TV Azteca las cortinillas, así como los bloques de *spots* transmitidos fueron insertados en la programación de las televisoras, causando

¹²⁶ *Ibidem. Ordena IFE...*

interrupción abrupta durante partidos de futbol e incluso durante la transmisión del “Super Bowl”, hecho que no se había visto en otras ocasiones.

También, debe considerarse que según el Reglamento de acceso a radio y televisión en materia electoral señala que el comité del IFE fijará los criterios para la transmisión de promocionales para los casos siguientes:

(...) Por tipo de programa especial: las coberturas informativas señaladas en el artículo 60 de la ley (de radio y televisión); la Hora Nacional, en radio; los debates presidenciales; los conciertos y eventos especiales; los eventos deportivos y los oficios religiosos¹²⁷.”

Con lo citado se explica que sólo cuando el Comité de Radio y Televisión del IFE estipule que se deben transmitir los promocionales se debe efectuar; en este caso no había ninguna prerrogativa por parte de las autoridades electorales para interrumpir la transmisión de los eventos deportivos.

Además, el informe presentado señala que también el canal 22 incumplió con lo dispuesto en la reforma electoral, transmitiendo 15 promocionales fuera de la pauta establecida. A pesar de haberse emitido posteriormente, se incurre en una falta a las modificaciones en la legislación electoral.

Frente a las “conductas atípicas” que se presentaron en los medios de comunicación los senadores de los partidos políticos e integrantes del Comité de Radio y Televisión manifestaron su opinión:

¹²⁷ *Ibidem. Ordena IFE...*

...el representante del Partido del Trabajo, Pedro Vázquez, calificó la actitud de las televisoras de «revanchismo mediático», que expresa su inconformidad ante la reforma electoral.

El priista Carlos Ortiz consideró que en la difusión de promocionales, como lo hicieron las televisoras, se expresa su interés en hacer «odiosa» la reforma electoral porque resultó perjudicial para sus intereses económicos.

En el comité, el perredista Fernando Vargas cuestionó el comportamiento de las televisoras y exigió al IFE hacer énfasis en los esquemas de monitoreo de los promocionales con el propósito de evitar irregularidades en la transmisión. Para el panista Roberto Gil, la respuesta del IFE ante las irregularidades deberá ser «serena e inteligente»; consideró que, de entrada, no se podía hablar de ilegalidad en la forma como difundieron los spots; dijo que su partido no percibía dolo en la interrupción de la programación regular e insistió en que debe revisarse la situación¹²⁸.

Se aprecian opiniones semejantes entre los senadores del PT, PRI y PRD en las cuales se señala a los medios de comunicación como actores de “revanchismo mediático” o como interesados por convertir en “odiosa” la pauta de *spots* políticos. En representación del PAN, Roberto Gil menciona que no encuentran intención de “dolo” al difundir la propaganda, además de considerar necesaria una revisión más detallada del caso.

El militante panista menciona que es necesario realizar ajustes a la reforma electoral, considerando el respeto al público:

Los ajustes a la reforma deben garantizar respeto a las audiencias, sobre todo la infantil, y la no interrupción de eventos que requieren continuidad por su naturaleza, como los religiosos, culturales o deportivos, subrayó¹²⁹.

¹²⁸ *Ibidem. Ordena IFE...*

¹²⁹ *S/a, Promueve PAN ajuste a la reforma, periódico El Universal, México, 8 de febrero, 2009.*

Roberto Gil también se proclamó a favor de establecer el diálogo con la Cámara de la Industria de la Radio y la televisión, independiente a las sanciones que se preveían para los consorcios mediáticos.

Con la actuación de los medios de comunicación en respuesta de las nuevas reglas de acceso a radio y televisión se percibe un descontento manifestado a través de la inserción de cortinillas, *spots* en bloques, anulación o transmisión extemporánea e interrumpiendo la programación habitual.

Al respecto, cabe señalar que también se presentaron anomalías en la difusión de *spots* políticos consideradas en el informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos como “irregularidades menores”:

El reporte da cuenta de irregularidades menores en mensajes de Nueva Alianza que no transmitió el Canal 11 de televisión, y en las estaciones de radio 92.1 y 91.3. Asimismo, en el 98.5 se omitió difundir un spot del PRI y en su lugar se transmitió uno del PAN. En el 1220 de AM se transmitieron cuatro spots más de los pautados –tres del IFE y uno del PRI–, y en el 1500 de AM no se difundió un mensaje del PRD, entre otros¹³⁰.

Incluso cuando las irregularidades fueron calificadas como “menores” se incumple la legislación al no transmitir durante los tiempos oficiales o al no difundir los *spots* indicados.

¹³⁰ *Ibidem. Ordena IFE...*

Ante la respuesta de los medios de comunicación el Consejero Presidente del IFE señala: *tengo un principio fundamental, la ley no se negocia. En ningún momento hemos aceptado o sugerido que en los contactos que hemos tenido (con las televisoras) se esté negociando la aplicación de la ley*¹³¹.

¹³¹ Alonso Urrutia, *Comprensible, el desacuerdo de empresas con el Cofipe, pero es la ley*: Valdés Zurita, periódico *La Jornada*, México, 7 de febrero, 2009.

3.2.- La respuesta del IFE por la vía legal

La postura de Valdés Zurita se mantiene firme y apegada a la ley, a pesar de ello reconoce la molestia de las empresas mediáticas al verse obligadas constitucionalmente a cumplir con las normas:

Valdés subraya que ~~puede~~ uno entender que algunas empresas o personas no estén de acuerdo con la norma (la reforma electoral), pero mientras esté vigente se tiene que cumplir y acatar. Es al IFE, como instancia del Estado mexicano, al que corresponde hacer el trabajo para que esa norma sea acatada”.

–Primero fue el Congreso y ahora es el IFE al que toca enfrentar las presiones de los poderes fácticos...

–Cuando llegué recientemente al IFE me preguntaron que si iba a resistir las presiones de los poderes en el desempeño de mi función. Dije que sí, incluso las del cuarto poder¹³².

De acuerdo a la declaración del Consejero Presidente se entiende que a pesar de la presión ejercida por los medios de comunicación, la ley se respetará en todo momento, sin negociaciones y, aplicando las facultades legales que el IFE posee como órgano gubernamental.

En entrevista con el periódico *La Jornada*, Leonardo Valdés Zurita explica por qué considera las acciones, en particular de Televisa y TV Azteca, como “conductas atípicas”, además de señalar que el IFE cuenta con los medios

¹³² *Ibidem.*

legales para proceder ante el incumplimiento por parte de los consorcios televisivos.

Existe el andamiaje jurídico suficiente para que las pautas que el IFE produce se transmitan típicamente. Por eso son conductas atípicas, porque los mensajes del Estado siempre se han transmitido en las barras comerciales, lo que dejó de hacerse ahora. Esa es la atipicidad de la conducta.

El marco legal nos permite una aplicación típica de las pautas dentro de las barras comerciales. El hecho de que la mayoría de los concesionarios esté transmitiendo las pautas correctamente muestra que sí se puede. Hay que profundizar en el diálogo. Por lo menos concedo el derecho de la duda y podría suceder que, por tratarse de dos cadenas muy grandes, tuviéramos ciertas especificaciones técnicas¹³³.

Leonardo Valdés Zurita se muestra optimista al asegurar que el IFE tiene todos los medios legales para sancionar a quienes incumplan con las nuevas reglas referentes a medios de comunicación. Además, menciona que se está actuando de la mejor forma y por ello se cuenta con la participación de la mayoría de los concesionarios.

En cuanto a la participación de Televisa y TV Azteca, el consejero presidente del IFE, expone que por ahora les concede el “derecho de la duda”, esto al no estar seguro por completo de que las “conductas atípicas” sean producto de acciones malintencionadas en contra de la reforma electoral.

¹³³ *Ibidem, Comprensible el desacuerdo...*

Luego de que el presidente del IFE anunciara que habría posibles sanciones a las empresas mediáticas por haber incumplido con la legislación y por incurrir en “conductas atípicas”, se obtuvieron declaraciones por parte de los dos principales consorcios, mismas que fueron definidas por Valdés Zurita como “gesto de buena fe”:

El funcionario dijo que ~~como~~ un gesto de buena fe”, las televisoras avisaron al IFE que ya no interrumpirían el futbol con propaganda política el fin de semana, pero nunca se acordó suprimirlos totalmente¹³⁴.

Las declaraciones de las televisoras no impidieron su comparecencia el día miércoles 11 de febrero, en donde se les señala como presuntos responsables de haber manipulado las pautas de transmisión de la propaganda de partidos políticos en el arranque de las precampañas.

En un oficio, el IFE señala que Azteca, SA de CV (TV Azteca) y Televimex, SA de CV (Televisa) de manera ~~concertada~~” y ~~planeada~~” transmitieron simultáneamente ~~en exacta sincronía de minutos y segundos los bloques de los promocionales~~”.

Estas empresas además tendrán que responder a un nuevo requerimiento de información que les fue remitido ayer por omitir la emisión de spots de propaganda política durante sus transmisiones de futbol del pasado fin de semana¹³⁵.

¹³⁴ Jorge Octavio Ochoa, *IFE analiza más conductas “atípicas” de las televisoras*, periódico *El Universal*, México, 10 de febrero, 2009.

¹³⁵ Jorge Octavio Ochoa, *IFE ve acción planeada en conductas “atípicas”*, periódico *El Universal*, México, 11 de febrero, 2009.

El hecho de haber omitido *spots* de propaganda es una violación al artículo 41¹³⁶ de la *Constitución*, en donde se especifica el derecho que tiene el Estado a los tiempos oficiales en medios de comunicación. Además, el IFE dio a conocer que podrían iniciar un proceso sancionador especial.

Cabe señalar que los procesos estarán separados, es decir, se aplicaría un proceso sancionador por las “conductas atípicas” y, en caso de ocurrir, otro generado por la omisión de los *spots*.

Formalmente la secretaría ejecutiva –representante legal del instituto– es la instancia que definió el inicio de los procedimientos oficiales sancionadores. Sin embargo, la decisión se adoptó conjuntamente la madrugada del viernes, en una reunión de los nueve consejeros y el secretario ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina¹³⁷.

La Secretaría Ejecutiva del IFE notificó a la empresa Televisa que se estaba iniciando un proceso sancionador en su contra, el documento explica los siguientes motivos:

¹³⁶ Se viola el inciso A y D del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que señala: A PARTIR DEL INICIO DE LAS PRECAMPAÑAS Y HASTA EL DIA DE LA JORNADA ELECTORAL QUEDARAN A DISPOSICION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUARENTA Y OCHO MINUTOS DIARIOS, QUE SERAN DISTRIBUIDOS EN DOS Y HASTA TRES MINUTOS POR CADA HORA DE TRANSMISION EN CADA ESTACION DE RADIO Y CANAL DE TELEVISION, EN EL HORARIO REFERIDO EN EL INCISO D) DE ESTE APARTADO; D) LAS TRANSMISIONES EN CADA ESTACION DE RADIO Y CANAL DE TELEVISION SE DISTRIBUIRAN DENTRO DEL HORARIO DE PROGRAMACION COMPRENDIDO ENTRE LAS SEIS Y LAS VEINTICUATRO HORAS.

¹³⁷ Alonso Urrutia, *Procedimientos sancionadores a Sky, Televisa y Tv Azteca, decide el IFE*, México, periódico *La Jornada*, 7 de febrero, 2009.

Las conductas “atípicas” se dieron por haber transmitido “en bloque” la totalidad de los promocionales pautados por hora, y la inserción de una “cortinilla al inicio y al final de la transmisión de ese bloque.

Además, los bloques se transmitieron justo en el cambio de la hora, “es decir, se juntó la hora previa con la siguiente, de tal suerte que se transmitieron hasta seis minutos continuos”, señala el oficio.

De manera concertada y sincronizada, agrega, transmitieron estos bloques en todos sus canales de televisión y durante los eventos deportivos “se interrumpió la transmisión” de manera tal que los spots pautados “#uncaron” los eventos¹³⁸.

Los aspectos indicados por la Secretaría Ejecutiva constatan que durante la programación de Televisa se efectuó la transmisión de los *spots* políticos, sin embargo, las emisiones tuvieron diferentes elementos que incluso pudieran impedir la finalidad de la propaganda electoral, el voto.

El texto incluye el punto de vista del por qué las “conductas atípicas” de las televisoras dañan los procesos electorales:

“obstaculizaron que la propaganda electoral cumpla con finalidades como promover el voto (en el caso de la autoridad electoral) o la obtención del voto (por lo que respecta a los partidos políticos)¹³⁹.

¹³⁸ Jorge Octavio Ochoa, *IFE ve acción planeada...*, op. cit.

¹³⁹ *Ibidem*.

3.3.- Sanciones y sobreseimiento a los medios de comunicación

La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral determinó que se iniciaría un proceso especial sancionador contra las televisoras que habían participado en la transmisión atípica de los *spots* electorales. Señalando como principales responsables a las empresas: Televisa, Televisión azteca y Corporativo Novavisión (Sky).

Formalmente la secretaría ejecutiva –representante legal del instituto– es la instancia que definió el inicio de los procedimientos oficiales sancionadores. Sin embargo, la decisión se adoptó conjuntamente la madrugada del viernes, en una reunión de los nueve consejeros y el secretario ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina.

Con el respaldo mayoritario de los consejeros, la secretaría ejecutiva elaboraba los expedientes que serán remitidos a los representantes legales de las empresas por las conductas –atípicas– que presentaron en la difusión de los anuncios de los partidos políticos el fin de semana pasado, en el arranque de las precampañas de los partidos¹⁴⁰.

El inicio del proceso sancionador fue acordado por votación mayoritaria en la secretaría ejecutiva, además se determinaron de manera técnica y legal las causas por las cuales podrían comenzar los procesos contra las televisoras por su “conducta atípica”:

¹⁴⁰ Alonso Urrutia, *Procedimientos sancionadores a Sky, Televisa y Tv Azteca, decide el IFE*, periódico *La Jornada*, México, 7 de febrero, 2009.

(...) se determinó que, en el caso de Televisa, la difusión agrupada de los spots podría ser violatoria del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en materia electoral, en lo concerniente a la forma de presentación y cumplimiento de la pauta. Según los consejeros, hay elementos para indagar a la televisora y, de corroborarse que fueron ilegales, proceder a la sanción.

En cuanto a TV Azteca, se repitió la irregularidad del agrupamiento de los anuncios de los partidos. Cabe recordar que hubo una acción concertada entre ambas televisoras para sincronizar la transmisión de los spots políticos en las emisiones deportivas, que cada una difundía al mismo tiempo.

Sin embargo, en su caso, podría perfilarse una sanción mayor, pues esta concesionaria habría incurrido en otras irregularidades, conjuntamente con la empresa de televisión restringida Novavisión, que opera el sistema Sky. Al ser retransmitida la programación de los canales de televisión abierta 7 y 13, no aparecieron los promocionales de los partidos políticos que, por ley, estaban obligados a transmitirse de manera idéntica a la señal abierta¹⁴¹.

Los aspectos mencionados constituyen las bases por las que se inició el proceso sancionador especial, todo apegado a los criterios legales con los que cuenta el Instituto Federal Electoral para hacer cumplir la transmisión de *spots* con mensajes de los partidos políticos.

Luego de notificar a los medios de comunicación que se iniciaría un proceso en su contra por incurrir en “conductas atípicas”, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) presentó un documento en el cual se comprometían a colaborar con el IFE:

¹⁴¹ Alonso Urrutia, *Procedimientos sancionadores...*, op. cit.

Una paradoja asomó el día 13 de febrero. A las 12:30 horas, en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en el punto primero del orden del día, los consejeros argumentaron que un documento llamado 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 —firmado dos días antes entre la CIRT y el propio IFE— tenía la suficiente validez y fuerza jurídica como para considerarlo un compromiso¹⁴².

Con lo anterior, se presentó la posibilidad de que con el documento propuesto por integrantes de la CIRT y firmado con representantes del IFE, se llegara a un acuerdo y se diera cabida a que el procedimiento especial sancionador no se llevara a cabo y, en consecuencia, no se impusieran multas a los consorcios televisivos.

Uno de los puntos más importantes en el documento que puso en condiciones a las televisoras de corregir sus conductas y por tanto de “sobreseer”, es decir, perdonar la multa compromete al IFE para establecer los contenidos de los mensajes así como su horario de transmisión.

Para garantizar que los promocionales que difundan los partidos políticos se ajusten al tipo de audiencia a la que están dirigidos y, en particular, para proteger los intereses del público infantil y juvenil, el Instituto Federal Electoral establecerá, con la información y apoyo técnico de la cámara, los criterios de clasificación de contenidos de promocionales a efecto de que los

¹⁴² Jorge Carlos Díaz Cuervo, *A tribunal, el perdón a las televisoras*, periódico *El Universal*, México, 19 de febrero, 2009.

*partidos políticos estén en condiciones de orientar sus mensajes a los públicos correspondientes en cada horario de transmisión*¹⁴³.

En el texto se establece que la CIRT se compromete a corregir las conductas consideradas atípicas, incluso bajo los criterios que el Instituto Federal Electoral señale y, con el fin de proteger los intereses de las audiencias.

Con el documento firmado entre la CIRT y el IFE se evitó *una multa de 4 millones de pesos a Televisa y de cinco millones a TV Azteca por presuntas conductas —atípicas— en la transmisión de propaganda*¹⁴⁴.

A pesar de no haberse multado a las televisoras por incurrir en “conductas atípicas”, a TV Azteca se le aplicó una sanción por 2 millones de pesos *por no enviar las pautas de partidos a la televisión restringida conocida como Sky*¹⁴⁵.

La decisión de no multar a los consorcios televisivos fue anunciada por el consejero Marco Antonio Baños, fue entonces que *se dio el perdón del IFE para no sancionar a ambas televisoras aduciendo la —normalización— de las transmisiones y la —corrección de las conductas—, dejando sin materia los procesos y, por tanto, era viable hablar de sobreseimiento*¹⁴⁶.

¹⁴³ Jorge Carlos Díaz Cuervo, A tribunal, el perdón..., *op., cit.*

¹⁴⁴ Jorge Octavio Ochoa, *PRD y PT impugnan fallo ante tribunal*, periódico *El Universal*, México, 19 de febrero, 2009.

¹⁴⁵ Jorge Octavio Ochoa, *PRD y PT impugnan fallo...*, *op. cit.*

¹⁴⁶ Alonso Urrutia, *Recula IFE: perdona multas a Televisa y Tv Azteca por difusión atípica de spots*, periódico *La Jornada*, México, 14 de febrero, 2009.

Se otorgó el perdón a las televisoras a pesar de los cuestionamientos del consejero presidente, Leonardo Valdés, y de Alfredo Figueroa, éste último señaló:

(...) que las televisoras ~~afectaban de modo grave el proceso~~, pues ~~con una conducta sistemática y concertada, con un cálculo racional y sin atenuantes [...] ponen de manifiesto la ausencia de compromiso con el estado democrático de derecho~~¹⁴⁷.

Por su parte Valdés Zurita subrayó que los acuerdos con la CIRT no obligaban jurídicamente a sus miembros a atacarlo, por lo cual no encontró fundamento legal para avalar el sobreseimiento ante la incertidumbre del cumplimiento por los concesionarios¹⁴⁸.

El sobreseimiento a Televisa y TV Azteca estuvo apoyado por los consejeros Arturo Sánchez, Marco Antonio Gómez Alcántar, Francisco Guerrero y Benito Nacif.

Versiones en el instituto deslizaban que esto habría obedecido a alguna llamada desde las oficinas del gobierno federal para detener la sanción. (...) Esto sorprendió a representantes partidistas y a la postre evitó el debate del dictamen en que se preveían las multas de 11 millones para las televisoras¹⁴⁹.

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ *Ibidem.*

3.4 La opinión de los partidos acerca del sobreseimiento

En consecuencia de la actitud adoptada por el IFE al sobreseer los procesos iniciados en contra de las televisoras, algunos representantes de los partidos políticos expresaron su postura.

Con el silencio de PAN y PRI –para no comprometerse con las televisoras¹⁵⁰-. A pesar de que dos de los tres principales partidos no emitieron algún descontento por el perdón de las multas a Televisa y TV Azteca, fue por parte del PRD y PSD de donde se escucharon las fuertes críticas:

El perredista Javier Hernández sostuvo:

Si están en la convicción de que cuidar a la institución es ceder ante las presiones de los poderes fácticos, están en un gran error. Al rato, van a venir los empresarios y van a meter spots y no van a tener cara para enfrentarlo. (...) la conducta dolosa de las televisoras al transmitir los spots, no se subsana con la promesa de que se comportarán bien¹⁵¹.

La representante del PSD, Marina Arvizu, a modo de reclamo y en comparación a un movimiento social planteó:

Me recuerda mucho aquellas sanciones cuando el movimiento feminista peleaba por que la mujer que era violada, por el simple hecho de que el señor se casara con ella, ya no lo sancionaban. Esto es algo tan

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ *Ibidem.*

desagradable como eso. Lamentable porque implica la claudicación del Estado a regular las elecciones¹⁵².

¹⁵² *Ibidem.*

3.5.- Conclusiones capitulares:

La reforma electoral 2007-2008 causó un impacto en los medios de comunicación durante las elecciones del año 2009, ya que los concesionarios y permisionarios se vieron obligados a transmitir los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales en el tiempo que le corresponde legalmente al Estado y sin necesidad de efectuar algún tipo de retribución económica.

Con las nuevas disposiciones de la reforma, los medios electrónicos se vieron en la necesidad de apegarse a los criterios legales y transmitir las pautas de propaganda electoral sin recibir ningún pago a cambio.

Además, es importante retomar el hecho de que sólo el IFE está autorizado para la distribución de los tiempos y que ni los partidos políticos ni los aspirantes a algún cargo de elección popular por sí mismos o por terceras personas podrán contratar algún tipo de acceso en radio y televisión, éste último aspecto genera grandes pérdidas económicas para la industria mediática.

En respuesta al designio de que los medios debían transmitir los *spots* políticos sin posibilidad de negarse y sin remuneración económica, se presentó un fenómeno que fue calificado por Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del IFE, como “conductas atípicas”.

En un documento, la Secretaría Ejecutiva del IFE explica que las “conductas atípicas” se dieron por haber transmitido en bloques la totalidad de los promocionales pautados por hora y por la inserción de cortinillas al inicio y al final

de cada bloque con una duración de hasta seis minutos, además, interrumpiendo la transmisión de la programación e incluso de eventos deportivos como el “Super Bowl”.

Para solucionar las “conductas atípicas” el IFE emprende acciones por la vía legal y Leonardo Valdés reconoce la molestia de las empresas mediáticas al tener que cumplir con la transmisión de propaganda política.

Luego de que el Consejero Presidente del IFE anunciara que habría posibles sanciones a las televisoras por incurrir en “conductas atípicas”, se obtuvieron respuestas por parte de los dos principales consorcios: Televisa y TV Azteca, no obstante, su comparecencia en donde se les señaló como presuntos responsables de manipular las pautas de propaganda.

La Secretaría Ejecutiva del IFE determinó que se iniciaría un proceso especial sancionador en contra de las televisoras que participaron en la transmisión de *spots* en bloque, pero al notificarles a los consorcios televisivos la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) presentó un documento en el que se comprometían a colaborar con el órgano electoral.

Uno de los puntos más importantes del documento de la CIRT era que las televisoras estaban en la disposición de corregir sus conductas y por tanto sobreseer, es decir, perdonar la multa y comprometer al IFE para establecer los contenidos de los mensajes y horarios de transmisión.

El documento fue firmado entre la CIRT y el IFE y se evitó una multa de cuatro millones de pesos a Televisa y de cinco millones a TV Azteca.

Con el sobreseimiento de los procesos iniciados en contra de las televisoras, algunas posturas políticas no tardaron en aparecer como la del perredista Javier Hernández que sostuvo que *“la conducta dolosa de las televisoras al transmitir los spots, no se subsana con la promesa de que se comportarán bien”*.

Al perdonar la multa a las televisoras las opiniones fueron encontradas por parte de la ciudadanía y de la esfera política, en la mayoría de los casos se aludía a que la presión de los poderes fácticos había superado el andamiaje legal que sostiene al IFE.

II. Conclusiones generales:

La reforma electoral 2007-2008 se consolida de cara a un escenario en donde los procesos de legitimidad en las elecciones están en crisis, ya que con la contienda del año 2006 surgen aspectos que no estaban contemplados o que no preveían conductas en las que los recursos económicos beneficiaran a un candidato.

Lo anterior se debió a que en la campaña del 2006, el dinero que gastaron los partidos políticos, precandidatos y candidatos representó gran parte del presupuesto que tienen asignado por parte del financiamiento público, además de que emplearon recursos provenientes de simpatizantes.

La intervención de terceros en las campañas políticas motivó una desigualdad que se manifestó en el nivel de propaganda que cada uno de los aspirantes a la presidencia podía tener en los medios de comunicación, principalmente en radio y televisión.

Esta investigación especifica los puntos que los legisladores consideraron para que la nueva legislación en materia electoral erradicara los problemas que generaban aspectos como el financiamiento por parte de terceros, la compra y venta de tiempos desmesurada en medios de comunicación electrónicos para actos de proselitismo, los procedimientos sancionadores para los actores políticos que incumplan con la ley, entre otros.

Debido a que el trabajo se realizó en el nivel descriptivo, a lo largo del texto se abordan tópicos como los principales antecedentes de la reforma electoral y las implicaciones. En el desarrollo de las implicaciones se dilucida en palabras de los propios representantes de los medios de comunicación que el descontento por la nueva reforma tenía que ver con el dinero.

Este estudio surge a partir de la hipótesis de que para las televisoras el contenido de la reforma electoral consideraba aspectos que iban en detrimento de sus intereses económicos y durante el análisis y al conocer más acerca de los diferentes motivos que influyeron en el tema, se comprobó.

Principalmente, la hipótesis se demuestra en el apartado 2.2, Los medios de comunicación frente a la reforma electoral, en donde el propietario de un medio de comunicación sentencia que no está de acuerdo en que con las modificaciones se señale que no se podrán vender espacios a los actores políticos ni a intermediarios, y que durante el periodo de campañas toda la propaganda transmitida en medios electrónicos será a través de los tiempos oficiales del Estado, es decir, sin pagar por ella.

La investigación permite dar cuenta de que con la reforma electoral se atendió al tema del financiamiento a partidos políticos y se determinó que el Instituto Federal Electoral (IFE) es la única autoridad que se encargará de distribuir los tiempos a los que los partidos podrán tener acceso para realizar actos de propaganda electoral a través de la radio y televisión.

Además, en materia de finanzas se realizan ajustes para determinar los recursos que se asignarán a los partidos y ahora se considera el 65 por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito Federal multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y la cantidad que resulte, el 30 por ciento se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos y el setenta por ciento de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior. De tal forma que el partido político que haya obtenido más votos en las elecciones pasadas será acreedor a una cantidad económica superior.

Con la legislación anterior, el financiamiento estaba basado en el cálculo que hiciera el Órgano Superior de Dirección del IFE, considerando la duración de las campañas, el número de partidos existentes y el número de senadores y diputados a elegir.

En la reforma electoral 2007-2008 se privilegia el cálculo del financiamiento con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón, y las actividades destinadas a campañas electorales obtendrán un presupuesto dependiendo del cargo público al que se esté aspirando.

En el año en el que se eligen Presidente de la República, senadores y diputados federales, el presupuesto para actividades relacionadas con proselitismo será equivalente al 50 por ciento del financiamiento público de la institución política para actividades ordinarias; cuando sólo haya elecciones para diputados federales los recursos serán de 30 por ciento del financiamiento ordinario.

Además, las nuevas modificaciones del 2007-2008 prevén un tope a las aportaciones que realicen los simpatizantes de cada institución política, especificado por las autoridades electorales y, en caso de no acatarse, sancionar; aspectos que anteriormente estaban relegados.

Con base en el límite que tienen los simpatizantes, también se considera que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular no podrán hacer aportaciones, ni recibirlas, ya sea en dinero o en especie para apoyar sus actividades propagandísticas.

El tope que tienen los simpatizantes para efectuar aportaciones deberá corresponder al 0.5 por ciento del monto total fijado para la campaña presidencial, en lugar del 0.05 por ciento del total de financiamiento para actividades ordinarias que estaba contemplado en la legislación anterior.

Finalmente, en los aspectos concernientes a los recursos económicos, la reforma electoral especificó que los partidos políticos pueden obtener rendimientos financieros a través de fondos o fideicomisos. Este punto estaba previsto anteriormente, sin embargo, no especificaba ciertas condiciones que dan mayor certeza de transparencia.

Ahora se señala que para obtener rendimientos financieros, deberá ser en instituciones domiciliadas en México y se informará a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que se ha abierto la cuenta, fondo o fideicomiso, además, no podrán estar protegidos por secreto bancario, por tanto, el IFE podrá solicitar la información que requiera en todo momento.

El alcance de la reforma electoral fue tal, que los medios de comunicación no estuvieron de acuerdo en que se llevara a cabo. Bajo los argumentos de que se estaba constriñendo la libertad de expresión se generó un debate entre representantes de los medios y senadores, mismo que fue transmitido en radio y televisión.

Frente a los senadores de los principales partidos, PAN, PRI y PRD se hicieron escuchar todo tipo de argumentos con el fin de que se pospusiera la aprobación de la reforma. Principalmente se exponía que se estaba restringiendo la libertad de expresión al no permitir que fuera de tiempos de campaña se tocaran temas de carácter político.

Sin embargo, el propietario de Radio Fórmula, Rogerio Azcárraga, manifestó en resumen el descontento de los concesionarios, aludiendo a que se les iba a quitar tiempo al aire, sin pagar ni un solo centavo.

Lo anterior, con base en la modificación que estipula que el IFE es la única autoridad que distribuye los tiempos a los que constitucionalmente tiene derecho el Estado en radio y Tv, para los fines que a él convengan.

El tiempo al que el Estado mexicano tiene derecho en los medios de comunicación está contemplado en la Ley Federal de Radio y Televisión y es una obligación de las empresas que ocupan el espacio radioeléctrico el brindar transmisiones gratuitas diarias.

El diálogo entre legisladores y representantes de los medios de comunicación no produjo acuerdos. Los senadores manifestaron que las acciones que se estaban efectuando y las modificaciones que se presentaban en la reforma, no estaban orientadas por motivos personales, sino que se realizaban con el fin de que los partidos no hagan uso desmedido de sus recursos económicos en propaganda a través de la radio y televisión.

Además, se aclaró que como beneficio, el gasto de las campañas para las siguientes elecciones se reduciría, logrando un ahorro de 4 mil millones de pesos, por lo cual, las elecciones costarían menos al gasto público.

La reunión entre legisladores y comunicadores que se sostuvo en la Torre de —*ECaballito*” duró dos horas y pese al intercambio de argumentos, la postura de los funcionarios públicos fue contundente al aprobarse la reforma por consenso.

Al consolidarse la reforma electoral los senadores destacaron que se había llevado a cabo un cierre de filas al efectuarse la aprobación con firmeza y unanimidad, a pesar de la presión ejercida por las empresas mediáticas.

La investigación también pone de manifiesto el impacto que la reforma electoral 2007-2008 tuvo en las elecciones del año 2009, en donde los medios de comunicación electrónicos transmitieron los *spots* de propaganda política que habían sido asignados por el IFE, en bloques, hechos que fueron calificados por el presidente del instituto, Leonardo Valdés Zurita, como “conductas atípicas” y que debían ser sancionadas.

En el estudio recabado se señala que la postura de los medios frente a la reforma fue acatar la disposición de transmitir los mensajes con fines electorales, pero las empresas mediáticas argumentaron que no había especificaciones al respecto de cómo difundir las pautas y por tal motivo lo hicieron en bloques con duración de hasta cinco minutos.

Las pautas iniciaban con una cortinilla que señalaba que su emisión era en cumplimiento de la ley y bajo las normas que el IFE indicaba.

Sin embargo, autoridades del organismo electoral iniciaron un proceso sancionador en el que el presidente del Instituto consideraba que la transmisión en bloques era una conducta atípica que debía sancionarse por interrumpir la programación habitual de los televidentes y que el IFE contaba con todo el andamiaje legal para hacer cumplir la ley.

No obstante, los procesos sancionadores no se efectuaron, ya que integrantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) presentaron un documento en el que se comprometían a corregir las “conductas atípicas” y que estaban en la disposición de transmitir las pautas de la forma en la que el IFE señalara.

Al respecto y con la investigación concluida surgen interrogantes que, a su vez, pueden derivar en los límites que tiene la reforma electoral, así como los diferentes procesos que deberían llevarse a cabo.

Las nuevas preguntas que nacen a partir de esta investigación son: por qué si el presidente del IFE consideraba que existían todas las condiciones jurídicas para hacer cumplir la ley no se aplicó el proceso correspondiente a las empresas mediáticas que incurrieron en “conductas atípicas” y se prosiguió al sobreseimiento del caso.

Además, si uno de los motivos para realizar las modificaciones a la legislación electoral también incide en que se rechaza por completo la descalificación de los candidatos que contiendan, por qué no se trabajó más en el derecho de réplica que en la misma reforma se contempla con el párrafo añadido en el artículo sexto de la *Constitución*: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”, empero, no hubo especificación de cómo aplicarse.

El derecho de réplica debería ejercerse de manera efectiva para la sociedad en general y, bajo esa óptica, la reforma electoral 2007-2008 no consideró que las “conductas atípicas” de los consorcios mediáticos pudieron causar descontento en el público, a partir de este punto aparece la última pregunta, ¿por qué no se consideró debatir acerca de los derechos de las audiencias?

Las interrogantes son tópicos que no fueron previstos en las modificaciones y no sólo son motivo de otras investigaciones y discusiones, también ejemplifican los límites que tiene la reforma y la necesidad de complementar la legislación electoral para eliminar los vacíos jurídicos.

III. Bibliografía

- Alejandro Muñoz Alonso, *Política y nueva comunicación, El impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO), Madrid, 1989, 164pp.
- Armand Matterlart, Michéle Matterlart, *Historia de las teorías de la comunicación*, España, Paidós, 1997.
- Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 78.4, inciso e, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 49, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.
- Artículo 49.6, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.
- Artículo 49.11, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

- Artículo 77.2, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 113.3, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 233.2, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*, Legislación Federal Vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 341, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 342, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 361, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 367, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 388.1, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Legislación Federal vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 41, fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 41, fracción II, inciso a, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.

- Artículo 41, fracción II, inciso b, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Artículo 41, fracción II, inciso c, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación previa a la reforma electoral 2007-2008.
- Artículo 41, fracción II, inciso c, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Carlos Edmundo Rodríguez Hernández, 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.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*, Legislación Federal Vigente al 18 de septiembre de 2009.
- Centro para el desarrollo democrático, *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1º edición.
- Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, 1ª edición.
- Denis McQuail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, 2000.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 1 de julio de 1969.

- Diario Oficial de la Federación (DOF), 6 de abril de 1990.
- Efrén Arellano Trejo, *La reforma electoral y el nuevo espacio público*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008.
- Ferran Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Editorial Ariel, Barcelona, 1990, pp. 258.
- Hernan Edwards S.; Chomsky Noam, *Los Guardianes de la libertad*, Barcelona, 2000.
- Instituto Federal Electoral, *Análisis del Sistema Electoral Mexicano*, México, 2001.
- Instituto Federal Electoral, *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 301.
- Jean Mouchon, *Política y medios, Los poderes bajo influencia*, Gedisa, Barcelona, 1999, 126pp.
- Jorge Carpizo, *Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994, Un homenaje a don César Sepúlveda; escritos jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, México, Trillas, 2003.
- Karyna García Castillo, Rodolfo Osorio de Carrerá, *15 años IFE. Viviendo la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2005.

- 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, 692 pp.
- Melvin L. De Fleur, Sandra J. Ball-Rokeach, *Teorías de la comunicación de masas*, Nueva York, Longman Inc., 1989.
- Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.
- Saúl Arellano Almanza, Othón Camacho Olín, Jorge A. Lumbreras Castro, *Teorías de la comunicación II*, guía de estudio, Sistema de Universidad Abierta (SUA), México, UNAM/FCPyS, 2001.
- S/autor, *Elección Presidencial 2006. Dictamen Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2006.

IV. Fuente hemerográfica

- Agencia Reforma, *Desechan amparos contra ley electoral*, periódico El Mañana, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 3 de octubre, 2008.
- Alberto Morales, *Gastan los 5 candidatos 59 mdp en 'spots', durante una semana*, periódico *El Universal*, sección México, México, lunes 6 de marzo, 2006.
- Andrea Becerril y Víctor Ballinas, *Senado y poderes fácticos chocan en el marco de la reforma electoral*, periódico *La Jornada*, sección política, México, miércoles 12 de septiembre, 2007.
- Alonso Urrutia, *Comprensible, el desacuerdo de empresas con el Cofipe, pero es la ley: Valdés Zurita*, periódico *La Jornada*, México, 7 de febrero, 2009.
- Alonso Urrutia, *Ordena IFE a televisoras explicar su esquema para difundir spots políticos*, periódico *La Jornada*, México, 4 de febrero, 2009.
- Alonso Urrutia, *Procedimientos sancionadores a Sky, Televisa y TV Azteca, decide el IFE*, México, periódico *La Jornada*, 7 de febrero, 2009.
- Alonso Urrutia, *Recula IFE: perdona multas a Televisa y TV Azteca por difusión atípica de spots*, periódico *La Jornada*, México, 14 de febrero, 2009.
- Arturo Zárate Vite, *Aprueban reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

- Arturo Zárate Vite, *Partidos gastan en radio y tv hasta 54% de recursos*, periódico *El Universal*, sección México, 19 de diciembre, 2005.
- César Cansino, *¡Tengan su reforma!*, periódico *El Universal*, sección Opinión, v14 de septiembre, 2007.
- Cfr. Reuters y Notimex, *Televisa acaba el diferendo por rating*, periódico *Excelsior*, año XCIII, núm. 33,607, sección —*Dero*”, México, 9 de septiembre de 2009, miércoles 9 de septiembre, 2009
- Jorge Carlos Díaz Cuervo, *A tribunal, el perdón a las televisoras*, periódico *El Universal*, México, 19 de febrero, 2009.
- Jorge Octavio Ochoa, *IFE ve acción planeada en conductas -atípicas*”, periódico *El Universal*, México, 11 de febrero, 2009.
- Jorge Octavio Ochoa, *PRD y PT impugnan fallo ante tribunal*, periódico *El Universal*, México, 19 de febrero, 2009.
- Jorge Octavio Ochoa, *IFE analiza más conductas —atípicas” de las televisoras*, periódico *El Universal*, México, 10 de febrero, 2009.
- José Woldenberg, *Minihistoria de la justicia electoral*, periódico *Reforma*, México, sección Opinión, 27 de julio, 2006.
- Juan Arvizu, *Dejan de lado la ideología y cierran filas contra agravios*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.

- María de la Luz González, *Corte revisará amparo contra reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 18 de enero, 2011.
- Miguel Ángel Rivera, *Clase Política, Súplica de concesionarios*, periódico *La Jornada*, sección política, México, 12 de septiembre, 2007.
- Miguel Carbonell, *Reforma electoral: una evaluación*, periódico *El Universal*, sección Opinión, 7 de septiembre, 2007.
- Notimex, *Aprueba Senado la Reforma Electoral*, periódico *El Universal*, México, 13 de septiembre, 2007.
- Notimex, *Rechazan amparo de intelectuales contra la reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 27 de septiembre, 2007.
- Raúl Rodríguez Cortés, Gran Angular, *Lo importante de la reforma electoral*, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.
- Salvador García Soto, *Serpientes y Escaleras, Los medios van al Senado*, periódico *El Universal*, México, 12 de septiembre, 2007.
- S/autor, *Los candidatos enfocan sus propuestas en educación y salud*, periódico *El Universal*, sección Primera plana, México, 7 de marzo, 2006.
- S/autor, *Promueve PAN ajuste a la reforma*, periódico *El Universal*, México, 8 de febrero, 2009.
- Víctor Fuentes, *Debate Corte freno para contratar spots*, periódico *Reforma*, México, 24 de enero, 2011.