

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SISTEMA UNIVERSIDAD ABIERTA

EL MONITOREO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA, UNA
HERRAMIENTA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS MENSAJES
QUE EMITEN LOS ACTORES POLÍTICOS, EN LA
ADMINISTRACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

BENJAMÍN PERALTA MONTES DE OCA

ASESOR

DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

FEBRERO DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Contenido

Presentación.....	2
1) El sistema político mexicano y el pacto federal.....	8
2) Liberalización política y democratización social.....	26
3) Elecciones competidas; la lucha en los medios de comunicación..	39
4) El monitoreo del IFE; aparecen los <i>spots</i> fantasmas.....	51
5) La fiscalización electoral, entre lo público y lo privado.....	61
6) Democracia y sistema electoral.....	71
7) La administración de los procesos electorales y el monitoreo.....	82
8) Alcances y límites del monitoreo.....	91
Corolario.....	102
Bibliografía.....	120

*Quienes se guían por sus intereses
no siempre defienden a la sociedad
democrática en la que viven*

Alan Touraine

Presentación

El presente ensayo es producto del interés por conocer el desarrollo democrático en México, en general, y uno de sus puntos de mayor controversia en la administración de los comicios: el proceso de fiscalización a los partidos políticos; y en particular, de la práctica profesional de dar seguimiento a la información que difunden los medios de comunicación pues genera, como lo titula uno de los libros de Renato Leduc la: *Historia de lo inmediato*.

Para superar la desconfianza generada por el sistema de partido único el sistema electoral ha propiciado nuevas prácticas, disminuyó el conflicto postelectoral, genera gobiernos plurales, e influye a una sociedad acostumbrada a percibir a la autoridad por el grado de abuso derivado del cargo, por la falta de aplicación de la ley establecida, al asumir como norma la costumbre de pasar sobre las reglas escritas.

La fiscalización en las dos últimas elecciones para renovar el cargo de Presidente de la República fue azarosa e insuficiente. Desde el punto de vista legal, es un procedimiento que no debería presentar grandes complicaciones, pues sólo se efectuaría la compulsión entre la aplicación de los recursos con los documentos comprobatorios de los gastos, su sustentación y, de surgir irregularidades, la sanción, pero no ha sido así.

Este proceso está íntimamente ligado a otro: el financiamiento electoral y las prerrogativas que reciben los partidos políticos. Las voces por disminuir el gasto electoral fueron en aumento en la misma proporción de comicios

más competidos, alternancia y un mayor escepticismo en el modelo político, paradójicamente.

Es decir, los procesos electorales crearon nuevas condiciones y circunstancias, mermando el halo que recubría al gobernante en turno en los distintos niveles de gobierno y, en particular, del Poder Ejecutivo Federal, porque en torno a su figura estaba constituido el sistema político mexicano.

En los dos últimos procesos electorales más importantes de México (2000 y 2006), con la renovación del Presidente de la República hubo nuevas variables y prácticas políticas que no deben pasarse por alto, porque afectan la administración de cada proceso electoral y el desarrollo democrático de México.

Cuatro aspectos son los que destacarían: a) la forma de aplicación de los recursos en los medios de comunicación por parte de los partidos políticos; b) la difusión de propaganda en la etapa electoral (principalmente en televisión) para descalificar o apoyar candidatos por parte de particulares; c) la intervención del Poder Ejecutivo para descalificar y favorecer a algún candidato, y d) las conductas omisas de los organismos electorales federales.

Esas constantes no son exclusivas de las elecciones federales, también se presentan en las elecciones locales y afectan la administración de los comicios. Dichas condiciones son una oportunidad de evaluar el impacto de la propaganda electoral en el proceso electoral federal reciente y, a partir de ahí, considerar qué tipo de medidas deberán tomarse en la administración de comicios, y la implementación de acciones, según el ámbito de su influencia, para disminuir el impacto de los mensajes que dañan el adecuado desarrollo de las actividades políticas, cuyo fin es la renovación de los cargos de elección popular en los comicios venideros.

En el primer punto, se propone el enfoque sistémico como un esquema conceptual que permite comprender las interrelaciones que establecen los principales componentes que participan en la vida pública de la sociedad mexicana. La idea central es ubicar los elementos más significativos del sistema político mexicano ante los acontecimientos generados en el proceso para la renovación del Poder Ejecutivo Federal en el año 2006.

Es una realidad la crisis del sistema político mexicano basado en el presidencialismo pero, pareciera, que aún no se dimensiona del todo, la magnitud del suceso, y que la Reforma del Estado tiene como fin superar las disfunciones del sistema y va encaminada a dar más libertad al ciudadano y menos a las corporaciones, como son los medios de comunicación electrónicos.

En el segundo punto, se contextualiza el proceso de democratización iniciado en la década de los setenta contrastándolo con los más recientes acontecimientos ocurridos en México, tanto en materia electoral como en materia política, que se considera, son de extrema importancia para el devenir de nuestro país.

En el tercer punto, se plantea que las elecciones fueron cada vez más competidas y buena parte de la lucha se tradujo en una descomposición, pues el sistema electoral demandó cada vez más recursos económicos, cuyos beneficiarios fueron, principalmente, la televisión y la radio; incluso, el sistema electoral sufrió un deterioro por la participación de terceros, quienes denostaron o descalificaron a través de *spots* a los candidatos, acto que no contribuyó, ni al debate ni al mejor conocimiento de las plataformas políticas, como lo establece la norma.

En el cuarto punto, se aborda el efecto de los usos mediáticos en el proceso electoral, pues al efectuar la fiscalización de los recursos erogados por los partidos políticos en los comicios para elegir Presidente, el organismo

electoral federal cayó en una especie de *impase*, al grado de que fue el principal factor que propició la necesidad de una renovación de los consejeros electorales.

En los puntos seis y siete se examinan las nuevas vertientes en las que se desenvolverá el sistema electoral y cuyo eje es la administración de mensajes en los medios de comunicación electrónicos por parte del organismo electoral, con el objeto de evitar la compra de espacios de terceros para desarrollar campañas negras, y de manera particular, el campo en el que se dará la lucha ideológica a partir de la reforma constitucional en materia electoral, donde la palabra será el elemento articulador de las actividades partidistas y, por lo tanto, al que mayor atención se deberá prestar, debido a que habrá una revaloración del espacio público como el lugar privilegiado para la exposición y circulación de las ideas.

En el punto ocho, se asume que es el monitoreo de los mensajes la herramienta que permitirá identificar, conocer, planear e implantar soluciones en áreas de oportunidad, a fin de hacer frente a un medio ambiente cada vez más complejo y en constante cambio, proceso que no puede decirse es aterciopelado, exento de violencia y tensión constante, por el contrario, se deberá esperar el uso de nuevas formas de difusión y la actualización de las instituciones para darles seguimiento.

Estamos acostumbrados al escarnio, el escándalo, la trivialidad, pero con la aprobación de la Ley de Reforma del Estado, además del debate sobre el sistema político, se presentarán nuevas condiciones que, quizá, ya no llenen el imaginario de la sociedad. Acostumbrados a un discurso ambivalente, el asombro no hace acto de presencia, porque aún no se han comprendido a profundidad los hechos recientes, y esto es lo que se pretende resaltar, y en donde el uso de herramientas adecuadas para el seguimiento a los mensa-

jes que emitan los actores políticos, jugará un papel importante para dar certeza y credibilidad a la administración de los procesos electorales.

En cada uno de los puntos tratados, se han utilizado elementos teóricos, metodológicos, así como periodísticos, que refuerzan y dan consistencia a los temas examinados, pues la coyuntura en los que se abordaron es lo que representó el mayor desafío, debido a la velocidad adquirida de los hechos analizados y a las escasas evidencias bibliográficas sobre el tema tratado, por lo que las fuentes hemerográficas constituyeron un valioso aporte para efectuar el análisis de los hechos.

Las dificultades de abordar un tema del que existen pocas referencias representa riesgos; a su vez, no se pretendió abarcar todo el proceso hasta su culminación, por lo contrario, se entiende que estamos en una etapa en que se construyen los cimientos de una nueva forma de concebir la democracia, y eso no es un asunto menor, pues lleva tiempo para que los actores políticos se pongan de acuerdo. Por ello, solamente se registran los hechos ocurridos hasta el mes de diciembre de 2007, momento en que no habían sido designados los nuevos consejeros electorales, ni publicado la ley secundaria en materia electoral, como tampoco la resolución sobre los 281 mil *spots* que no reconocen los partidos políticos, y es en el corolario donde se hace referencia a los últimos acontecimientos políticos registrados hasta enero de 2008.

El esfuerzo fue compartido, y se apegó al plan de trabajo delineado aún cuando representó un verdadero reto contar con el material necesario en forma oportuna y constante. El objetivo definido en el proyecto se alcanzó, el trabajo se arrancó con el análisis del proceso de liberación política en México desde los setenta, su evolución y los efectos, resultado del proceso de democratización en el cual, se observó, no sólo los candidatos participan, sino también terceros que los apoyan o descalifican, a través de campañas

que no abonan a una democracia de mayor calidad, pues destinan amplios recursos económicos que no son fiscalizados y encarecen, desacreditan y generan dudas sobre la legalidad de los comicios.

Cabe destacar dos aspectos trascendentes para la elaboración del ensayo. Por una lado, el tipo de formación adquirida en el SUA de la Facultad, me permitió mantener una constante actualización sobre temas de interés y, ante la necesidad de comprender el proceso de democratización de México, facilitó acceder a autores que abordan la liberalización política, los sistemas políticos, los sistemas de partido, entre otros; a éstos fueron adicionados algunos más que habían sido parte del proceso formativo. Y, por otro, también contribuyó la práctica profesional desarrollada durante poco más de diez años, en el seguimiento a los medios de comunicación en el ámbito político-electoral.

1) El sistema político mexicano y el pacto federal

Con la aprobación de la Ley de la Reforma del Estado, en abril de 2007, se puede afirmar con mayor exactitud que el actual sistema político mexicano presidencialista ha concluido. El final se concretó al aprobarse en el Senado la Ley de Reforma del Estado que consideró trabajar en cinco temas en un año, pero hasta diciembre de 2007 sólo había avanzado en forma parcial en el primer punto: la reforma constitucional en materia electoral.¹

El sistema político mexicano se agotó, y ahora se debe atender qué tipo de modelo político es el que será estructurado, aunque de acuerdo con las fuerzas políticas ubicadas en el Poder Legislativo, todo parece encaminarse hacia uno híbrido (semiparlamentario o semipresidencial).

Al comparar el sistema político con el cuerpo humano, se observan ciertas similitudes. Si el organismo de un individuo es atacado por un resfriado, se hace una revisión acerca de cuáles son las causas que lo generaron; se dicta una solución con el objetivo de destruir a las bacterias causantes del desajuste y el paciente empieza con el tratamiento hasta su alivio. Este tipo de auscultación se enfoca a atender una enfermedad cuya causa son los microorganismos, y sus manifestaciones serán estornudos, flujo y hasta fiebres.

Sin embargo, bajo otra visión el diagnóstico puede ser diferente, al valorar que pueden ser causas exógenas (medio ambiente, proliferación de bacterias) las que influyen en las causas endógenas y encuentran un espacio adecuado para reproducirse (causas endógenas) propiciando desajustes.

¹ El procedimiento para la aprobación de esta reforma constitucional incluyó la aprobación de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la aprobación de 30 congresos locales, el aval del Distrito Federal y el voto en contra de Coahuila; finalmente, el 6 de noviembre de 2007, el Senado hizo la declaratoria de las reformas a la Constitución en materia electoral y lo envió al Ejecutivo Federal para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Una vez publicado, el Congreso contó con 30 días hábiles para aprobar las reformas a la ley secundaria y para elegir a tres nuevos consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, lo que no ocurrió y la aprobación se postergó para el mes de febrero de 2008.

Este enfoque considera que si las condiciones endógenas se mejoran aún cuando las exógenas se presenten, no van a encontrar condiciones propicias para generar desajustes.

Entonces, las baterías se enfocan a mejorar las condiciones endógenas, aún cuando se pueden atacar las causas del desequilibrio para, primero, desaparecer el desajuste; segundo, producir una mejoría; tercero generar una adecuada recuperación, y cuarto prevenir un nuevo padecimiento. Este enfoque entiende, entonces, la existencia de varios componentes que, al interactuar son causantes de una “crisis” y, a su vez, provocan algún tipo de reacción que normalmente tiende a mantener en equilibrio al organismo humano.

En dicho enfoque se tienen *inputs* (los microorganismos, un ambiente frío, poca higiene) con un ambiente propicio (mala alimentación, prácticas nocivas, descuido) y origina un resfriado (*output*); pero también se puede inferir que al hacer el diagnóstico y se actúa en consecuencia se tiene un proceso de realimentación (el *feedback*).

Este enfoque es conocido como sistémico. Es decir, no sólo se estudia al cuerpo humano como agente afectado, sino reconoce la existencia de una interacción entre los ambientes provocando una reacción que se manifiesta a través de un cuadro gripal, en este caso, en un estado de enfermedad o de “crisis” para, posteriormente, volver a su estado normal.

El enfoque sistémico es un modelo que también contribuye en el estudio de fenómenos sociales y políticos; al preguntarse David Easton, ¿cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?, y agrega “en definitiva, la búsqueda de la respuesta revelará lo que podemos denominar *los procesos vitales de los sistemas políticos* –las funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema político podría

perdurar- junto con los modos corrientes de respuesta mediante los cuales los sistemas logran mantenerlos”.²

Sostiene que el análisis de sistemas “parte, como premisa fundamental, que la vida política puede considerarse como sistema de conducta. El sistema político será su principal y más grosera unidad de análisis”,³ en donde la vida política es un conjunto que entra en una serie de interacciones entre los componentes del sistema, como de aquellos otros que pueden ser influidos por éste, y son los subsistemas.

Para el estudio de los sistemas propone cuatro premisas fundamentales:

- “1. *Sistema*. Es útil considerar la vida política como sistema de conducta.
2. *Ambiente*. Un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él.
3. *Respuesta*. Las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una *tensión* que procede tanto de fuentes ambientales como internas.
4. *Retroalimentación (feedback)*. La capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión es función de la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones”.⁴

Entonces, se puede considerar que la vida política es un sistema abierto donde hay un intercambio de energía o de información con el medio, y de esta forma se logra un proceso cíclico de retroalimentación; además, entre

² Easton, David. Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, España. Ariel. Ciencia Política. 2001. p. 221.

³ Easton, David. Esquema para el análisis político. Argentina. Amorrortu Editores. 1989. p. 46.

⁴ *Ibid.* p. 48.

sus elementos existe constante interacción. El ambiente corresponderá tanto a las condiciones exógenas como endógenas. Las primeras comprenden “todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad individual”.⁵ Las segundas corresponden a los integrantes de un sistema político, que abarca “series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales”.⁶

La diferencia del modelo de análisis del sistema político de distintas áreas del conocimiento que utilicen el enfoque sistémico, se ubica en las interacciones políticas y “se orientan predominantemente hacia la asignación autoritativa de valores para una sociedad”.⁷ La asignación autoritativa de valores entre persona se da en tres sentidos: “a) privando a la persona de algo valioso que poseía; b) entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, y c) permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándoselo a otros”.⁸

A su vez, Kart W. Deutsch propone una teoría de la política para analizar una serie de comportamientos políticos y señala que “tal teoría deberá desarrollar conceptos y modelos apropiados, para ayudar a la economía y a la capacidad de nuestro pensamiento acerca de la política. Tendría que mostrar cuáles hechos pueden ser más importantes, y ayudarnos a ordenarlos en contextos significativos. Debería incluir la tendencia probable de los desarrollos políticos futuros (si es que continúan las políticas presentes) a señalar las consecuencias probables de determinadas acciones o decisiones políticas, a la vez permitirnos evaluar la significación de instituciones particulares,

⁵ Easton, David. Categorías para el análisis sistémico de la política. *op. cit.* p. 225.

⁶ *Ibid.* pp. 224-225.

⁷ Easton, David. Esquema para el análisis político. *op. cit.* p. 79.

⁸ *Ibid.* pp. 79-80.

y de las pautas reales de comportamiento político, que pueden diferir muchísimo de lo que las leyes e instituciones nos harían esperar”.⁹

Ahora cabe preguntarse ¿y a quién corresponde esta asignación de valores? En este caso, es quien adquiere en forma legítima o ilegítima la autoridad, al tener a su alcance los instrumentos para distribuir los roles a los grupos o personas de una sociedad, a través de los cuales pretenderá solucionar las diferencias generadas entre grupos o individuos. Pero para alcanzar el éxito o la consecución de sus fines, debe “lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo”.¹⁰

Las interacciones en el ambiente del sistema producen una serie de tensiones que pudieran considerarse como los puntos nodales y van a diferenciar a un sistema de otro, y cómo lograr resolverlas o no. Al respecto, Easton propone que se puede “emplear el concepto de *perturbación* para designar aquellas influencias del ambiente total de un sistema que actúan sobre éste y lo modifican. No todas las perturbaciones crean necesariamente tensión: hay algunas favorables a la persistencia del sistema y otras por completo neutrales en esa materia. Pero en muchos casos, es previsible que contribuyan a aumentar la tensión”.¹¹

La asignación autoritativa de valores y la disminución de tensiones corresponden al Estado, del cual, aun cuando existen los más diversos conceptos, el punto de confluencia de todos ellos se encuentra en que se le reconoce como la fuente primigenia del poder. Para Max Weber, el “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo, es que a todas las

⁹ Deutsch, Kart W. Los nervios del gobierno. México. Editorial Paidós. 1989. p. 28.

¹⁰ Easton, David. Esquema para el análisis político. op. cit. 225.

¹¹ Easton. *loc. cit.* p. 235.

demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho a la violencia'.¹² Al reclamar este derecho para sí, se coloca sobre toda la sociedad y mantiene su dominio sobre ésta; por ello demanda el acatamiento de su autoridad por los integrantes de dicho Estado.

Para ejercitar su dominio cuenta con un cuadro administrativo integrado por el gobierno abarcando a todos aquellos organismos encargados de generar leyes, a ser una autoridad en las controversias; este cuadro administrativo, está formado por funcionarios, burócratas, ejército, marina, administradores del servicio social, recaudadores de impuestos o aquel que efectúe servicios para el gobierno, y son los responsables de ejecutar las decisiones tomadas. Por lo tanto, la administración pública requiere para su funcionamiento de personal, además, se encarga del reclutamiento y formación, es quien evalúa si son aptos para el servicio público y, una vez aceptados, les remunera por sus servicios,¹³ ya sea a nivel federal, estatal o municipal.

Plantea Deutch que cuando se hace el análisis de un gobierno se haga a partir de conocer el funcionamiento de sus canales de comunicación y decisión, y sugiere sería provechoso considerar al gobierno, no desde el punto de vista de las relaciones de poder, sino de la forma de conducción, y la conducción es propiamente un problema de comunicación.¹⁴

¹² Weber, Max. El político y el científico. México. Editorial Colofón S.A. 1998. p. 8. Para Deutsch un "Estado es una máquina organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles. En la teoría clásica de los liberales del *laissez-faire* del siglo XIX, y en la de los marxistas, la función de imposición era la esencia del Estado; todo lo demás se consideraba periférico. Haya sido verdadera o no esta concepción hace cien años, no encaja en los hechos actuales. La mayoría de los Estados modernos gastan menos de una tercera parte de sus presupuestos en la imposición de la ley, incluyendo el mantenimiento de tribunales, policía y la defensa nacional. Cerca de las dos terceras partes de las actividades del sector general del gobierno –nacional, provincial estatal, y local- se dedican ahora a servicios sociales, beneficencia, educación, ayuda económica y mantenimiento de la infraestructura económica constituida por escuelas, caminos, aeropuertos y otras partes del sistema de transportes. Deutsch, Karl W. Política y gobierno. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. p. 120.

¹³ (...) la administración pública es el instrumento mínimo, universal e indispensable, por medio del cual los gobiernos llevan a cabo sus programas y puede establecer relaciones activas con la comunidad. Sin embargo, como el desarrollo no sólo es un proceso técnico, sino profundamente político, la labor eficaz de la administración pública requiere del apoyo de otras instituciones y grupos, tales como la organización política, los grupos sociales y los medios masivos de comunicación". Martínez Silva, Mario. Administración pública y desarrollo. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1970. p. 364.

¹⁴ Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. *op.cit.* p. 30.

Desde el punto de vista de la cibernética, “todas las organizaciones son parecidas en ciertas características fundamentales, y la comunicación mantiene la coherencia de toda organización. La comunicación es un proceso diferente del transporte, por un lado, y de la ingeniería energética por otro”.¹⁵ Las comunicaciones no se refieren a objetos materiales, sino a la transmisión de mensajes que contienen una serie de elementos simbólicos.

La comunicación, o sea la capacidad de transmitir mensajes y de reaccionar frente a ellos, forma las organizaciones, y parece que esto resulta cierto para estudiarlas, como sugiere la cibernética “la conducción o el gobierno es uno de los procesos más interesantes y significativos del mundo, y que un estudio de la conducción en las máquinas autoconductoras, en los organismos biológicos, en las mentes humanas y en las sociedades, aumentan nuestra comprensión de los problemas referentes a todos esos campos”.¹⁶

Existen diferentes formas de analizar un sistema político, en este caso se considerará el concepto de “ciudadanía o entidad política o constitución política. Aquí nos referiremos a personas que han adquirido un conjunto común de conductas políticas y lealtades cívicas. Una persona a la que llamamos conciudadano, en el verdadero sentido del término, es alguien a quien confiamos y por quien estamos dispuestos a aceptar la derrota en una votación. Aquellos en quienes confiamos, y por quienes resultaría intolerable ser derrotado en una elección, son los que consideramos extranjeros, aun cuando pueda tener un derecho legal de voto”.¹⁷

A su vez, el concepto de sistemas, plantea Easton, puede ser aplicado a dos aspectos: la conducta empírica y los símbolos¹⁸ con que se identifica

¹⁵ *Ibid.* p. 107.

¹⁶ *Idem.* p. 107.

¹⁷ Deutsch, Karl W. *Política y gobierno.* *op. cit.* p. 169.

¹⁸ “Un *símbolo* es una orden de hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinado, o un conjunto de cosas o eventos. Así, puede funcionar como símbolo cualquier tarea o eventos físicos, que funciones repetidamente como tal orden”. *Ibid.* p. 42.

cierto tipo de comportamiento, por lo que “la palabra sistema se aplica en este caso a un conjunto de ideas o teoría; por consiguiente, podemos llamarlo sistema simbólico o teórico... el valor de todo sistema simbólico reside en su mayor o menor correspondencia con respecto al sistema de conducta que con él se pretende explicar”.¹⁹

Asimismo, “... para ‘conocer’ un proceso, debemos emplear símbolos que adecuamos en cierta medida a la distribución de algunos aspectos del proceso a estudiar, del mismo modo que equiparamos las distribuciones de símbolos en un mapa a la distribución de las costas, los ríos o los caminos del terreno a describir”.²⁰ Para estudiar un proceso se debe atender los siguientes factores:

1. “los intereses selectivos del sujeto cognocente;
2. las características reales de la situación a conocer;
3. las operaciones selectivas mediante las cuales pueden experimentar o medir de hecho esas características, y
4. el sistema de símbolos en las etapas 1 y 3 se registran y utilizan para su aplicación posterior”.²¹

Un sistema simbólico se conocerá a través de su difusión, por lo tanto, la información es el principal mecanismo para elaborar mensajes de las decisiones que se toman²² y serán los medios de comunicación los canales para distribuirlos entre los receptores.²³ Con el desarrollo de los medios de comu-

¹⁹ Easton, David. Esquema para el análisis político. *op. cit.* p. 50.

²⁰ Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. *op.cit.* p. 37.

²¹ *Ibid.* p. 37.

²² “Para ser ejecutada, una decisión debe mantenerse durante un tiempo suficiente para producir efectos. Esto se logra seleccionando la información que puede cambiar la decisión, o cambiarla demasiado pronto. Por lo tanto, los cedazos de información o filtros son esenciales para el funcionamiento de un sistema complejo de autodirección como el sistema político de una país”. Deutsch, Karl W. Política y gobierno. *op.cit.* p. 184.

²³ “En todo sistema, la autodirección requiere en primer lugar un insumo de información del mundo exterior. En el caso más sencillo, la información llega directamente; más a menudo existen subsistemas especiales llamados receptores. En el cuerpo humano estos receptores son los ojos, oídos y otros órganos sensoriales; en un buque o avión se tratará de los receptores de radio y los equipos de radar; en un gobierno, los receptores pueden ser funcionarios del servicio exterior que envían mensajes desde afuera, o bien organizaciones, grupos de encuestas, la prensa, las audiencias públicas que le dicen al gobierno lo que los votantes piensan. Independientemente de su fuente original, la información llega por conducto de los receptores. *Ibid.* p. 174.

nicación masiva, los actores políticos potenciaron su capacidad de difusión de las ideas, y la comunicación que logran se puede evaluar a partir de la eficacia de sus mensajes entre los receptores.

En ese sentido, las interacciones entre los actores políticos se presentarán a través de los mensajes que emitan, en los cuales cada uno colocará los elementos que consideren necesarios para definir posturas políticas sobre temas específicos, y pueden ser hasta diametralmente opuestos a los que otros actores emitan, pero no por ello se deberá de considerar que hay una interrupción en la comunicación, pues en un sistema democrático lo que prevalece es la libre circulación de las ideas.

Así, en la medida que se logra una mejor comunicación, el emisor alcanzará el éxito, porque se cumple con uno de los principales cometidos: la aceptación y asimilación de ese discurso. No sólo eso, también puede lograr la movilización o paralización de los receptores de los mensajes, y ésta será la respuesta que se tenga a la difusión emitida.

Con estas consideraciones se pueden analizar los cambios que aprobó el Congreso Constituyente en materia electoral en noviembre de 2007, en el que confluyen la federación y los estados como dos de las partes integrantes del pacto federal, pues ambos actúan dentro del sistema político mexicano, mismo que en la actualidad pasa por una etapa de reacomodo, derivado de las reformas realizadas desde la reforma política de 1976 y las subsecuentes reformas en materia electoral realizadas hasta la fecha; entre ellas también se deben tomar en cuenta la reformas a los artículos 27, el 115 y el 123, así como aquellas que le han dado mayor fortaleza al Poder Legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo Federal.

Bajo el sistema presidencial, México se caracterizó por tener durante un largo periodo un sistema político con una tendencia a centralizar funciones,

incluso cuando en la Constitución mexicana el artículo 40 define: “Es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.²⁴

El centralismo ejercido por el Poder Ejecutivo se fue desconfigurando con cada una de las reformas constitucionales, por un lado, y por otro con los resultados electorales, tanto a nivel federal como local. Hasta antes de la Ley Beltrones, el sistema mantenía un ritmo inclinado hacia la descentralización, y todo parece indicar que es la ruta que continuará, sin que por ello se pierda de vista que el régimen de Felipe Calderón hace lo posible por mantener vigente el presidencialismo en ciertos aspectos como ser líder indiscutible del partido, ejercer facultades no previstas en la ley y hacer del PAN un partido de Estado.

El artículo 41 establece que no se debe contravenir el pacto federal. Formalmente, la organización política que tiene México es descentralizada, porque se contemplan dos tipos de orden jurídico; por un lado el que norma lo concerniente al territorio nacional y, por otro, el que norma a cada una de las entidades ligadas por el pacto federal.

Constitucionalmente, la división de poderes está definida en el artículo 49, y señala: “El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Añade, que “no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.²⁵

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial SISTA. 2007. pp. 40-41.

²⁵ *Ibid.* p. 45.

Las leyes generales, las va a crear el Poder Legislativo compuesto, tanto por la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados; cuando se unen integran el Congreso de la Unión; a su vez, para modificar el pacto federal, que no es otra cosa sino la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe considerar la opinión de cada uno de los estados que conforman la federación, y así se configura el Congreso Constituyente.

El ámbito de competencia que puede ejercitar un estado integrante de la federación está limitado por el pacto federal, por lo demás puede ejercer su soberanía²⁶ y aplicarse su propio régimen interior y cada una de las entidades se da para sí una forma de organización. Por ello, cada gobierno local tiene cierto grado de autonomía para su organización interna, y cuyas limitantes estarán dadas por el propio pacto federal, porque sus leyes locales van a tener jurisdicción sólo en el ámbito de su territorio, y es en este plano en donde se pueden encontrar las diferencias entre uno y otro estado.

A partir del ejercicio que se realizaba en el sistema político mexicano en el que había un predominio de un partido político (Partido Revolucionario Institucional) el centralismo de la federación tenía un carácter paternalista, y por lo tanto, era ésta quien dictaba lo que debía de hacerse, en menoscabo de los estados que constituyen el pacto de la unión, ya que era el presidente quien ejercía un poder absoluto (tanto en el Legislativo y Judicial) y era tal su influencia que no sólo designaba a los candidatos a gobernadores, sino también podía removerlos con diferentes argumentos.²⁷

El paternalismo hacía que los estados caminaran dentro de un esquema de ficción, en donde se simulaba que no había influencia e ingerencia de la federación en los actos de los entidades, ni que tampoco era el presidente

²⁶ Para Duverger el Estado es soberano porque los grupos, municipios, familias, asociaciones, sindicatos, provincias, iglesias, entre otros, le están subordinados y que él no está subordinado a ningún otro poder superior. Al exterior implica que el Estado se sitúa en una relación de igualdad con otros Estados. Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona, España. Ediciones Ariel. Septiembre 1992.

²⁷ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México. Editorial Siglo XXI. 1974. p. 82.

quien tenía presencia notoria en las entidades donde había alguna elección, en la mayoría de los casos eran del mismo partido,²⁸ y el ejercicio de estas labores lo efectuaba a través de las delegaciones federales.

Pero eso ha cambiado, porque en la actualidad ya no hay hegemonía de un partido. A nivel local varios partidos gobiernan, principalmente son el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). También en el Congreso Federal y el Senado hay presencia de los tres principales partidos políticos. A partir del año 2000, con el triunfo del PAN, la simbiosis establecida entre el gobierno y el PRI se deshizo y dio paso a una etapa donde el Poder Legislativo ya no dependió del Ejecutivo, y el Poder Judicial asumió funciones más autónomas.

El pacto federal está avalado por 31 estados y el Distrito Federal, y cada uno tiene un sistema de distribución de poderes semejante al de la federación: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; además se distribuyen funciones locales a través de los municipios que administran su territorio por medio de un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, y en el caso la capital de la república, ésta cuenta con las delegaciones.

Treinta y dos entidades son integrantes de la federación y su organización interna se divide en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, la administración territorial se efectúa a través de los municipios gobernados por un ayuntamiento, encabezado por un presidente municipal, el cual toma sus decisiones en forma colegida con los regidores, y es auxiliado por un síndico quien tiene funciones fedatarias; cabe precisar que cuando se realiza una modificación en el orden constitucional, entonces el Congreso Constituyente se integra con el Congreso local y el parecer de los ayuntamientos.

²⁸ En 1989, el PAN obtuvo su primera gubernatura, llevando como candidato a Ernesto Rufo Appel. Al mismo tiempo, fue la primera gubernatura que perdió el PRI.

En las 32 entidades los cargos de elección popular (gobernador, diputados y ayuntamientos) se eligen en elecciones periódicas. En el caso del Distrito Federal no cuenta con ayuntamientos pero sí con delegados, que también son elegidos a través del voto directo y secreto en forma periódica.

Si bien, se tiene definido constitucionalmente un tipo de organización política, ésta no ha funcionado como tal, sino que durante casi toda la etapa posrevolucionaria y hasta el año 1997, en la que predominó en todas las esferas de poder el Partido Revolucionario Institucional, el pacto federal tendía a socavar las facultades de los estados, ya que el sistema político funcionaba bajo la lógica de tres componentes básicos:²⁹ un Presidente de la República con facultades metaconstitucionales;³⁰ un partido político subordinado a él y predominante, y el corporativismo.

Con este esquema, el presidente podía ejercer funciones en el Congreso federal, ya que era él quien designaba a los diputados y a los senadores; además, también influía en la designación de los candidatos de los gobiernos locales; y en menor medida, pero no sin la facultad de tener cierto grado de influencia, también podía intervenir para favorecer a alguno que le pudiera ser afín, en la designación de candidatos a los congresos locales y ayuntamientos, y esta singularidad le permitía ser reconocido como el primer priista del país y, por lo tanto, no podía ser alguien más el que definiera a quién sería su sucesor en la Presidencia de la República.

A partir del año 2000 en el que el PAN ganó la presidencia, y cuyo candidato fue Vicente Fox Quezada, es obvio que el sistema político ya no funcionó como lo había hecho durante cerca de 71 años, porque dejaron de estar presentes las condiciones en las que gobernaba el PRI; incluso, Vicen-

²⁹ Tanto Cosío Villegas como Víctor López Villafañe observan que estos componentes son los elementos básicos en los que se ha sustentado el sistema político mexicano. Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. 1974. y en López Villafañe, Víctor. La formación del sistema político mexicano. México. Siglo XXI Editores. 1986.

³⁰ Carpizo, Jorge. *op. cit.* pp. 120-121.

te Fox, desde el inicio y hasta el final de su mandato, se caracterizó por mantenerse alejado de su partido, como tampoco influyó en la misma medida en los estados que integran el pacto federal en la designación de candidatos y, por este sólo hecho, el presidente dejó de tener una de las principales facultades metaconstitucionales que menciona Carpizo.³¹

La división y los desencuentros han sido profundos, a tal grado que uno de los planteamientos lanzados por Felipe Calderón Hinojosa en su campaña³² para buscar la candidatura por parte de Acción Nacional, a la presidencia, fue: “Hay que recuperar el partido”. Entonces, cabe preguntarse, ¿cómo es que ganó con un partido dividido? La respuesta, quizá, pueda encontrarse en los apoyos recibidos, tanto de la división interna del PRD como la que se dio en el PRI; en el caso del PRD se observó en la votación en estados con gobierno perredista como fueron Guerrero, Zacatecas y principalmente Michoacán, la cual se mantuvo por debajo de las expectativas alcanzadas en las últimas elecciones en esas mismas entidades; pero también en el voto dividido en el PRI, debido a que Roberto Madrazo no logró unificar a su partido tras su elección como candidato a la presidencia, y lo demuestra el no haber ganado en ninguna entidad del país.

Estos factores, aunados a los posteriores, han condicionado que el predecesor de Fox en el 2006, también del PAN, encontrara un ambiente que le dejó un espacio reducido de maniobra debido a que su triunfo lo alcanzó con un estrecho margen de votación, con sombras de duda y con un organismo electoral cuestionado, por la inapropiada conducción administrativa del pro-

³¹ Algunos factores adicionales que se pueden mencionar es que el Jefe del Departamento del Distrito Federal ya no es nombrado por el Presidente de la República, ahora es electo por el voto directo y secreto. Los integrantes del Poder Legislativo ya no son nombrados a través de un solo partido, sino que existe pluralidad en su integración, por citar sólo dos casos.

³² Se entiende como campaña electoral a “un proceso de persuasión intenso, planeado y controlado, cuyo propósito es influir en la decisión de voto de los electores registrados en una circunscripción, de modo que se obtengan los votos suficientes para ganar la elección el día de la jornada electoral. La campaña se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos, para que la competencia tenga lugar en condiciones de igualdad e imparcialidad”. Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Manual de campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral. México. Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C. Cuarta edición. Noviembre 2005. pág. 3.

ceso electoral para renovar el cargo más importante del país, la Presidencia de la República.

Esto generó condiciones de rispidez y tensión entre el candidato ganador y el perdedor, en este caso Andrés Manuel López Obrador (AMLO), a tal punto llegaron que la toma de posesión en el Congreso de la Unión se dio en condiciones atípicas porque dejó de ser el rito en el que el presidente se lucía ante el país. En esa ocasión, la ceremonia ya no se efectuó para lucimiento del Presidente de la República en turno, sino que fue un acto en que se demostró la diferencia de los grupos existentes en el propio Poder Legislativo, y sólo con la voluntad política de los legisladores del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, el mandato legal fue realizado: la toma de protesta, por parte de Felipe Calderón, como presidente constitucional.

Posteriormente, el ambiente del inicio de gobierno y durante el primer año de Felipe Calderón, fue dedicado para buscar reafirmarse en el cargo, pues se presentaron una serie de acontecimientos cuyo resultado mina al actual mandatario; y, a su vez, sus decisiones no alcanzan a madurar lo suficiente como para apreciar los avances y alcances de su administración:³³

- ❖ Las dudas generadas por parte del organismo electoral federal en cuanto a un triunfo claro en las urnas.
- ❖ La descalificación del PRD como presidente legítimo.
- ❖ La aparición y declaraciones constantes del anterior Presidente de la República, Vicente Fox, que se percibe como un factor que le resta importancia al actual presidente, Felipe Calderón (como fue un home-

³³ Al cumplir un año de gobierno, se difundieron encuestas que se diferencian por las variables evaluadas, pero coinciden al comparar el primer año de gobierno de Vicente Fox con el de Felipe Calderón. El periódico *Reforma* encontró que tuvo una aprobación ciudadana de 64%, 3 puntos arriba que su predecesor en el 2001. *Reforma*. María Antonia Mancilla y Alejandro Moreno, 01-12-2007, p. 10.; en otra encuesta elaborada por GEA-ISA (*La Crónica de Hoy*. Redacción, 01-12-2007, pág. 5), la encuestadora encontró que la aprobación presidencial, aunque sigue siendo mayoritaria, disminuyó siete puntos porcentuales (de 67 a 60) en el pasado bimestre. Ese nivel de respaldo se encuentra apenas tres puntos por encima al alcanzado por Vicente Fox en el mismo periodo de su gobierno (57%). Otro medio cabeceó su nota *Baja a 59% la popularidad de Calderón*. *El Sol de México*. Carlos Aviña, 27-11-2007, p. 3-A.

naje del PAN en Guanajuato a Fox y a quien le llamaron Presidente).³⁴

- ❖ La denuncia de la intromisión de funcionarios federales al interior del PAN para redefinir el liderazgo en el partido y la falta de competitividad en sus formas de selección interna, así como su relación partido-gobierno.
- ❖ El denominado presidente legítimo, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien además integró un gabinete de sombra.
- ❖ La organización de la Convención Nacional Democrática y que tiene como uno de sus ejes centrales un programa de afiliación y desaprobar las medidas y proyectos de Felipe Calderón.

Los anteriores son elementos que propician que el actual Presidente de la República busque retomar los hilos del poder; pero también manda señales de querer restaurar el sistema político autoritario y entre ellas están:

- a) Portar el uniforme militar en diferentes eventos cívicos; y su hijo también.
- b) Recibir la espada de parte del Secretario de Marina en un acto público.
- c) Controlar los programas asistenciales con personajes cercanos a él.
- d) Declarar que el partido debe funcionar a la par del gobierno.
- e) Que el PAN lo reconoce como “líder indiscutible” del partido.
- f) Que sea Felipe Calderón, como Presidente de la República, quien designe candidatos (en el Senado).
- g) Que el partido (PAN) debe recomponerse y cuanto antes corregirse.
- h) Que es preciso perfeccionar los mecanismos de comunicación entre el PAN y el gobierno (rechazó la “sana distancia”).

³⁴ El 22 de diciembre de 2007 el Partido Acción Nacional le organizó el homenaje y Martha Sahagún fue quien le denominó presidente. Incluso se publicó un artículo de Miguel Alemán V. titulado “Regla no escrita número 1” en el que refiere que el poder, de acuerdo a la Constitución, “se deposita en un solo individuo –el Presidente- y que en la praxis se previene que los actos u opiniones de un ex mandatario se interpreten como injerencia o juicio sobre el desempeño del Presidente en turno... y tampoco representa al país ante otros jefes de Estado o de gobierno”. *El Universal*, 17-10-2007, p. A-20.

- i) La agenda planteada para la Reforma del Estado por parte de Calderón no se vincula con factores que tiendan a modificar el sistema político, sólo propuso la reducción del financiamiento público, acortar tiempos de campaña y precampaña, uniformar el calendario electoral federal y de los estados, fortalecer al IFE, la posibilidad de elección consecutiva de legisladores federales y locales e integrantes de los ayuntamientos.
- j) Felipe Calderón propuso modificar el artículo 24 de la Constitución, referente a la libertad de culto.
- k) El programa de seguridad para combatir al crimen organizado encabezado por el Ejército, se percibe como un fracaso, ya que las ejecuciones³⁵ y sus distintas formas se siguen presentando; y se puede decir que hasta se han agudizado.
- l) Además con la muerte de un ex alcalde en Tamaulipas, en donde hubo elecciones, se reconoció la influencia del narcotráfico en las elecciones.³⁶

Otros hechos previos a la toma de posesión de Felipe Calderón Hinojosa, y se observa son factores manifiestos de que se busca restaurar el sistema político autoritario fueron:

- A. Los bombazos en el PRI y el TEPJF, en noviembre de 2006, para generar incertidumbre y justificar actos posteriores.
- B. Las ejecuciones de funcionarios públicos.

³⁵ En octubre de 2007 alcanzaron la cifra de 2 mil 113, y se informó que por esas mismas fechas, en 2006, había sumado mil 807. *El Universal*. Corresponsales, 11-10-2007, p. A-23. Lo cual quiere decir que en lugar de disminuir se han incrementado, cobrando dimensiones no vistas en otros años, como es la decapitación o la incineración, así como imágenes donde el Ejército está en posiciones de combate y se informa de bajas en sus filas. A ello se puede sumar el número de mujeres muertas y, que dada la cantidad y características, se ha acuñado el término de *feminicidio*; si además se considera que en la cifra de muertes en forma violenta se encuentran funcionarios y ex funcionarios públicos, a los que se suman los del medio artístico como Valentín Elizalde y los ocurridos en diciembre de 2007 de Zayda y el cantante de K-Paz de la Sierra, lo que se tiene es una guerra de baja intensidad, similar a lo que ocurrió en Bosnia-Herzegovina. Incluso, en un balance de las ejecuciones registradas hasta esta fecha alcanzaron la cifra de 2 mil 740 los ejecutados en lo que iba del sexenio de Felipe Calderón. *Milenio*. Lorena Moreno, 01-11-2007, p. 39.

³⁶ *Reforma*. Staff, 01-12-2007, p. 6.

C. Las ejecuciones y atentados contra ex funcionarios y funcionarios de cargos de representación popular (alcaldes, regidores, diputados).

Ante estas condiciones, parece un momento propicio para que los estados recuperen o ejerciten sus facultades constitucionales y lo podrán hacer valer en el tema del federalismo considerado en la Ley de Reforma del Estado, y en esta parte será crucial la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Dichas reformas estarán encaminadas a reformular el federalismo para fortalecer a los estados, un nuevo equilibrio de poderes, y que prevalezca la unidad e identidad nacional; así como impactar en las formas de asignaciones presupuestarias a las entidades y a los municipios, dotándoles con mayores facultades para su administración interna.

2) Liberalización política y democratización social

Para algunos estudiosos la transición en México llegó a su fin con la alternancia en la presidencia con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000;³⁷ sin embargo, los más recientes acontecimientos muestran que el fin de la transición mexicana culminó al aprobarse la denominada Ley Beltrones cuyo contenido abarca cinco grandes temas: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistemas electorales; federalismo; reforma del Poder Judicial, y garantías sociales.

Así, finaliza una larga marcha de trabajo institucional y de forcejeos políticos, no exentos de tensiones. El viejo modelo se agotó; tuvo su inicio, la etapa de consolidación y el decaimiento en forma discontinua; a veces a paso apresurado y en otras sin mucha sustancia. Si bien, algunos no coinciden en la fase de inicio, sí coinciden en que se encontraba en una etapa de agotamiento antes de que el máximo cargo del país pasara a manos de un partido diferente al que gobernaba.

Desde el año 2000 la transición vegetando otros seis años, con un reacomodo de las fuerzas políticas ante el deterioro de la figura presidencial y de un incierto desarrollo y conclusión del proceso electoral de 2006, en el que los medios de comunicación masiva se ubicaron en el centro del debate. Los indicios del agotamiento son: la violencia contra las mujeres, las ejecuciones, la aparición de la guerrilla, y su mayor expresión en la actualización de las instituciones como el Instituto Federal Electoral, los institutos electorales locales, los órganos judiciales federal y locales, así como los Institutos de transparencia,³⁸ por citar algunos.

³⁷ Cancino, César. La transición mexicana 1977-2000. México. Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. 2000. Durant Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001. México. Siglo XXI Editores. 2004. Eisenstadt, Todd A. Cortejando a la democracia en México: estrategias partidistas e instituciones electorales. México. El Colegio de México A. C. 2004. Woldenberg, José. Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos. México. Ediciones Cal y Arena. 2006.

³⁸ Por instituciones se deberá de conceptualizar el esquema jurídico prevaleciente así como a las instancias encargadas de velar por su aplicación.

Con el deterioro de la figura presidencial, es en el Poder Legislativo donde se estructuraron los acuerdos y la renovación del engranaje institucional. Mientras que la presidencia, en manos de Felipe Calderón, se decidió por opciones que agudizan la violencia y provocan mayor incertidumbre, al no encontrar salidas adecuadas ante fenómenos de la naturaleza o provocados de manera intencional.

Los casos palpables son los efectos causados por las lluvias en estados como Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche. En estos eventos de la naturaleza, los diferentes niveles de la administración federal, estatal y municipal, fueron rebasados en su capacidad de respuesta. La protección civil no funcionó para actuar en los casos de desastre, y se observa a través de diferentes imágenes que lo importante es la foto y que el mandatario 'luzca solidario'; en ellas se ve gente alrededor del presidente quien junto con su esposa llena costales, pero a su alrededor hay personas que sólo observan; es decir, muchas manos (sobre todo con ropa limpia) dedicadas a otras labores ajenas a las de rescate, atención y organización ante la tragedia.

En México, el sistema electoral ha evolucionado desde cuando, en 1977 se dieron los primeros pasos para entrar a un proceso de liberalización³⁹ política el cual, si bien no ha sido al ritmo que muchos quisieran o esperaban, pues hasta se puede decir ha sido frenado en ocasiones debido a las resistencias, con el objetivo de mantener el *status quo*, sus resultados son tangibles.

³⁹ "Con la reforma política de 1977, promovida por el gobierno del presidente José López Portillo, inició un proceso de liberalización, es decir, un proceso de apertura gradual y controlada del régimen político autoritario y, en particular, del sistema electoral y de partidos". En Becerra Chávez, Pablo Javier. Elecciones y partidos en México, 1974-2004. Documento presentado en el Diplomado *El sistema electoral y los partidos políticos en México*, organizado por el Instituto Electoral del Estado de México y la Sociedad Mexicana de Estudios Políticos A.C. 2005-2006. p. 8. "Se entiende como liberalización política a los cambios que permiten o generan la competencia entre los diferentes actores políticos, o en todo caso, sociales, el establecimiento de nuevas normas y su cumplimiento, además de un incremento en la participación de los ciudadanos en las diferentes esferas a través de las instituciones representativas. Se entiende, asimismo como parte de un proceso democratizador, aun cuando no se hayan cumplido los rasgos esenciales de la democracia. A su vez, estará acompañada de otra de tipo económico". Citado en Trejo Delarbre, Raúl. Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones. México. Ediciones Cal y Arena. 2001. pp. 20-21. Cancino, César. *op.cit.* p. 27.

Para tener una idea de la repercusión política y dimensionar los alcances en la última década, de los procesos electorales en el sistema político mexicano, basta hacer un recorrido por la geografía electoral, y encontramos: gobiernos divididos, mayor pluralidad, alternancia, nuevas opciones políticas, disminución de la conflictividad social en cada proceso electoral y certeza en los procesos electorales, por citar algunos.

Hasta antes de las reformas de electorales de 1996, a nivel federal y local, uno de los principales signos que configuró la falta de competitividad en la renovación de los cargos de representación popular en México, fue el del fraude electoral producto de la desconfianza. La desconfianza en la organización de los procesos electorales, además produjo un bagaje cultural de aguda puntualidad de las diferentes etapas y participantes en los mismos. La alquimia electoral para descalificar a los organismos electorales; en el caso de los especialistas en la materia se les denominó *mapaches* electorales; a las técnicas para ganar elecciones hubo diferentes denominaciones: *ratón loco*, *urna embarazada*, *operación taco*; *operación tamal*, *padrón rasurado*, *operación carrusel*; a la forma de ganar se le llamó *carro completo*. Aceptaciones que eran utilizadas por la oposición al PRI, para descalificar desde el plano político a los ganadores, y eso era la única defensa de la que se hacía uso ante una abrumadora mayoría generada por el partido único.

Para generar confianza y legitimidad en los ganadores de cada elección, fue necesario que a la par de la elaboración de nuevas reformas electorales, surgieran los organismos electorales con la misión de atacar esa cultura de la desconfianza. Es decir, el trabajo no era sólo generar elecciones competidas, sino remar a contracorriente ante una cultura que todavía hoy permea a nuestra sociedad, pero es preocupante la aplicación de esos recursos en los propios partidos políticos que hasta hace unos años se quejaban de esas prácticas. Una de las principales demandas para acabar con esta cultura del

fraude fue la propuesta de crear organismos dedicados a la organización de los comicios, con autonomía e independencia, para que no fueran manejados por el gobierno en turno. A nivel federal surgió el Instituto Federal Electoral y a nivel local se crearon institutos electorales y en algunos casos se continuó con la figura de comisión.

En sus inicios, el nuevo organismo electoral federal no estaba alejado del gobierno y en su seno contaba con el representante de la Secretaría de Gobernación, en este caso Jorge Carpizo. Sólo después de la presión de los partidos de oposición quienes exigieron que dicho organismo no fuera un ente de gobierno sino del Estado,⁴⁰ fue entonces cuando se configuró con integrantes de la sociedad civil, como fue el caso de José Woldenberg.⁴¹

A nivel local, ocurrió un proceso semejante, y cada entidad encarriló organismos electorales que fueron administrados por personajes que no tuvieran una clara connotación partidista o cercana con el PRI.⁴² La fórmula buscó crear condiciones adecuadas para que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, se diera con nuevos y mayores márgenes de confianza, lo cual no ocurrió en forma inmediata, sino sólo a la luz de los resultados de los comicios.

Fueron creados organismos cuya principal función fue atender aquellas quejas de los actores políticos que no podían ser solucionadas en el órgano administrativo respectivo, de ahí surgió la figura del Tribunal Electoral Federal (TRIFE) el cual actualmente se denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en el caso de los estados surgieron los tribunales electorales locales, que fueron las instancias jurisdiccionales en-

⁴⁰ Calderón Alzati, Enrique y Cazés, Daniel (coordinadores). Las elecciones presidenciales de 1994. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades en coedición con Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 1996. pp. 31-33.

⁴¹ "La autonomía del organismos fue elevada a rango constitucional en marzo de 1994, en el artículo 41 de la Carta Magna". Asimismo, José Antonio Crespo, hace un análisis comparativo en el que presenta las características de cada uno de los consejos electorales de las entidades del país. Crespo, José Antonio. Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición. 1996. p. 21.

⁴² *Ibid.* pp. 29-30.

cargadas de resolver las controversias en materia electoral, surgidas de los procesos electorales.

Cada entidad tuvo un manejo particular al respecto, pero en el caso del Estado de México la integración se dio de la siguiente forma. El consejero presidente fue electo por la legislatura a propuesta del gobernador. Otros seis consejeros electorales fueron electos por la legislatura a propuesta de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso local, además se tenía la figura de consejero del Poder Legislativo, que eran cuatro, elegidos de entre sus miembros, dos a propuesta por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría.⁴³

Sin embargo, aún se requiere avanzar en algunos aspectos de la administración de los comicios, como es el relacionado con el monitoreo⁴⁴ de los medios de comunicación masiva, ya que en los últimos procesos electorales surgieron nuevas formas de difusión en los medios electrónicos e impresos que, como ahora se observa, son propios de un ambiente de alta complejidad, derivado de las condiciones de competencia generada entre los partidos políticos y sus candidatos. Asimismo, con las modificaciones en materia electoral aprobadas en noviembre de 2007, los actores políticos utilizarán nuevas formas para comunicarse con los electores. En estas condiciones, su majestad el voto, pudiera sufrir un deterioro en la cultura política de los ciudadanos, de no ser tomados en cuenta los fenómenos comunicacionales que son de reciente aparición, así como prepararse para un nuevo ambiente de tipo mediático.

⁴³ Artículo 86 del Código Electoral del Estado de México. Instituto Electoral del Estado de México. Código Electoral del Estado de México. México. 1996.

⁴⁴ Esta palabra ha sido utilizada para dar cuenta de las actividades que se efectúan para observar y registrar los mensajes que se emiten a través de los medios de comunicación. Se explica que "a partir del sustantivo monitor (del ingl. *monitor* 'dispositivo o pantalla de control'), se han creado en español los verbos monitorizar y monitorear, con el sentido de 'vigilar' o seguir [algo] mediante un monitor": En España se emplea solo *monitorizar*, mientras que en América se usa casi exclusivamente *monitorear*, que ha adquirido incluso el sentido general de 'supervisar o controlar'. Real Academia Española. Diccionario panhispánico de dudas. Asociación de academias de la lengua española. Colombia. Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 2005. p. 443.

Después de los sucesos acontecidos a partir del 2 de julio del 2006, surgieron voces que se inclinaron por nuevas reformas electorales⁴⁵ con el objetivo de consolidar a nuestro joven sistema democrático que, dicho sea de paso, se gestó hace casi 30 años, apenas está alcanzando sus primeros 10 años de madurez, y se advierten nuevas condiciones en las que operarán los organismos electorales, porque las actuales son insuficientes para generar la confianza y la certeza que legitime a los ganadores de cada elección.

Parecía que no terminaba de cuajar la democracia, y se vivía en un proceso de transición, que empezaba a añejarse, debido a que ubicó en un *impasse*, y de no darse nuevos pasos para fortalecer la democratización de la sociedad mexicana, se hubiera caído a un gran bache de “transición permanente”. No fue así, finalmente. Las agendas de los diferentes partidos políticos definieron propuestas enfocadas a disminuir el costo económico de los procesos electorales, y por ello han aprobado en el Legislativo acortar los plazos de precampañas y campañas; homologar las fechas del calendario electoral, para que en ciertas condiciones se realicen elecciones federales, de gobernador, diputados locales y ayuntamientos; otro objetivo es hacer más equitativos los comicios, para ello el IFE administrará la propaganda electoral que se coloca en los medios de comunicación electrónicos, bajo la figura de tiempos del Estado.

Al reducirse los tiempos de campaña, y sean los organismos electorales quienes se coordinen para la administración de la propaganda de los partidos políticos, se tendrá un impacto directo en los medios de comunicación masiva en general, pero en particular las televisoras verán disminuidos sus ingresos, porque la celebración de contratos de manera discrecional les permite ejercer cierta influencia hacia los electores al favorecer a algún partido y descalificar a otro, porque al contratar espacios pudo ocurrir que las

⁴⁵ En abril de 2007 el Senado aprobó la conformación de una comisión para elaborar en un plazo de 12 meses una propuesta de reforma electoral a nivel federal.

empresas mediáticas cobraban costos diferenciados, dando precios bajos a un partido político y a otro cobrándole costos más altos.

Otro punto que estuvo a debate fue la proliferación de las campañas negras⁴⁶ en los medios de comunicación, lo cual se vincula con la contratación de publicidad por particulares quienes desarrollaron campañas basadas en mensajes, sin que hayan sido objeto de fiscalización por parte de la autoridad electoral.

Con la nueva reforma electoral a nivel constitucional se percibe la regulación de la publicidad para formar una nueva cultura política entre los ciudadanos y, por tanto, es necesario que sean las propuestas de los candidatos las que centren la atención de los electores, y no los señalamientos que descalifican al contrario los que predominen; en sí se trata de propiciar un espacio para la deliberación y que la publicidad no predomine en las precampañas y campañas, y ello contribuya a elevar la calidad democrática del país.

Cabe preguntarse ¿se puede prescindir de los medios electrónicos como forma de difusión en un proceso electoral?, la respuesta es no. Esto es, porque se amalgaman varias condiciones que los hacen indispensables para influir en el electorado, como son: su alto nivel de penetración entre la sociedad, que son el medio que más se utiliza para conocer el acontecer político; por las ofertas similares que tienen los partidos políticos y sus candidatos para difundirse; los intereses creados (dinero-medios-cargos públicos).

De manera particular, es en la televisión donde los partidos políticos y sus candidatos asignan el mayor uso de recursos en su difusión, pero dicho es-

⁴⁶ “La campaña negativa es uno de los temas más controvertidos por sus aplicaciones éticas y morales, ya que en sus excesos se ha recurrido a la calumnia, desgraciadamente con éxito, algunas veces... La campaña negativa es un medio utilizado por candidatos poco escrupulosos para desviar la atención pública lejos de los asuntos que puedan amenazarles o ponerlos en aprietos, o bien para tratar de provocar el abstencionismo cuando estiman que una votación reducida puede fortalecer su triunfo”. Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Manual de campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral. op. cit. p. 403.

pacio de difusión se constriñe a tal grado que son sólo dos grupos empresariales de televisión (Televisa y TV Azteca), quienes se han repartido el mayor gasto electoral; por lo tanto, la oferta mediática es reducida, lo que impacta en los costos, la equidad y los tiempos de difusión vendidos por los concesionarios, de acuerdo con políticas no muy claras.

A estas alturas se consideró excesivo y falto de control el gasto electoral; además de que año tras año hay actividades electorales; que la recurrencia de los electores a las urnas pudiera generar hastío a participar; que los partidos políticos se centren en ganar la siguiente elección; entonces, hay un ambiente sumamente antagónico, que impedía sentar a los actores políticos a entrar a una etapa de reflexión y tener condiciones para edificar estructuras normativas y conductuales adecuadas a una nueva realidad socio-política que vive México.

En la actualidad, los personajes con aspiraciones a cargos de elección popular tienen como estrategia iniciar una temprana y larga carrera que considera la televisión como el eje rector de sus acciones; porque para lograr sus fines inician sus actividades mediáticas desde distintos ámbitos, ya como funcionarios públicos, líderes políticos, líderes sindicales o empresariales, o desde un ayuntamiento, el legislativo (local y federal), o las gubernaturas, lo que hace más difícil conocer el gasto real y las formas de contratación de los actores políticos para lograr un cargo de elección popular.

Lo anterior propició que se estableciera en la legislación federal las precampañas, pero falta realizar un marco jurídico integral que sintonice varios rubros a fin de que la competencia electoral se dé en condiciones de mayor equidad, concentrándose en la compra de tiempos y espacios en los medios electrónicos. Además se deben dar a los órganos electorales administrativos herramientas para efectuar una mejor fiscalización de los recursos utilizados

por los partidos políticos en forma ordinaria, y la de sus candidatos en precampañas o en las campañas electorales.

Es común que se cuestione el gasto electoral que realizan los triunfadores de alguna elección, sobre todo de gobernador o a la Presidencia de la República, y se llegue a plantear que los candidatos ganadores rebasaron el gasto de tope de campaña, y para ello los inconformes acuden a los organismos jurisdiccionales, (ya sea el Tribunal Electoral local del que se trate o al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como última instancia para resolver controversias en materia electoral) para impugnar, pero hasta la fecha, sin que alguno haya logrado revertir los triunfos con sus argumentos o pruebas, y la razón es que se carece de los mecanismos para comprobar las impugnaciones.

Incluso, se cuestionó que hay un gasto electoral no cuantificado y desviado a actividades concentradas en la televisión, lo que deriva en otro punto: la desconfianza generada porque no se conoció a ciencia cierta el origen de los recursos para el financiamiento de los candidatos, cuando existe la percepción de que hay un mayor gasto en una elección y éste no fue reportado. Entonces, es conveniente buscar que el sistema mejore los mecanismos para fiscalizar las actividades de los candidatos y los partidos políticos, para generar condiciones que den mayor certeza y credibilidad a los comicios, pues se lesiona a partidos políticos, candidatos, medios de comunicación e instituciones y al joven sistema democrático mexicano. Uno de los factores que debe impulsar la reforma electoral secundaria es acentuar las nuevas condiciones de equidad y legalidad, a través de reglas formales para encauzar debidamente el proceso de democratización del país.

En 1977, uno de los aspectos considerados en la reforma electoral fue el derecho a la información a nivel constitucional; porque la oposición veía la necesidad de tener condiciones más equitativas en los procesos electorales,

no sólo en cuanto a los recursos económicos, sino también en los medios de comunicación⁴⁷ masiva, principalmente en la televisión, medio en el que se puede multiplicar la oferta política ante un auditorio más numeroso. La presencia de diferentes fuerzas políticas en los medios electrónicos se incrementó notoriamente desde aquel ya lejano 1977, y en los últimos procesos electorales la incidencia fue recurrente, a tal grado, que este asunto ha llegado a los tribunales.

El año electoral de 2006, culminó con la resolución que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a favor de Andrés Granier Melo, como gobernador de Tabasco. El dictamen, aprobado por unanimidad, reconoció en su parte central que resultaban parcialmente fundadas algunas de las impugnaciones, entre ellas la intervención de órganos empresariales, funcionarios de gobierno y líderes religiosos, así como la existencia de propaganda difamatoria, actos que, según el dictamen de los magistrados, no cambian sustancialmente el resultado de la elección.

Por sí solo, este acuerdo del TEPJF no tendría ninguna novedad, ya que los partidos políticos y sus candidatos perdedores, recurrieron a los órganos jurisdiccionales, que sea dicho de paso, para ello están considerados, con el objeto de buscar algunas salidas legales a lo que para ellos pudiera haber sido causal de nulidad y revertir el triunfo del ganador. Sin embargo, lo relevante de este acuerdo es su parecido al que emitió el mismo organismo sobre las impugnaciones que presentó la Coalición por el Bien de Todos (CPBT), en contra del ganador, durante la elección presidencial de julio de 2006, en que también reconocen los magistrados que se constatan diversas irregularidades, pero que no afectaban el resultado de la elección.

⁴⁷ Se entenderá como "medios de comunicación de masas, todas aquellas disposiciones de la sociedad que se sirven, para propagar la comunicación, de medios técnicos de reproducción masiva. De este modo, se debe pensar sobre todo en libros, revistas y periódicos en lo referente al medio impreso, así como en reproducción fotográfica o electrónica de todo tipo, en la medida en que su producción sea en gran número y esté dirigida a receptores desconocidos. Entra también dentro de esta definición, el extendimiento de la comunicación llevada a cabo por la radio, siempre y cuando esta comunicación radiofónica sea accesible al público y no una mera comunicación telefónica que sirva a individuos particulares". Luhmann, Niklas. La realidad de los medios de masas. México. Anthropos Editorial. 2000. p. 2.

Aunque los resultados del TEPJF son incalculables, es pertinente observar que ante elecciones cada vez más competidas se requiere que los comicios den certeza y legitimidad a los ganadores, aún antes de que se llegue a la máxima instancia jurisdiccional, que en todo caso, de constatar anomalías debería de hacer uso de sus facultades y aplicar el derecho a partir de los criterios que le permitan efectuar la interpretación de cada caso, pero no fue así en este caso, porque los magistrados evadieron el asunto y dieron una salida para favorecer en forma parcial al ganador.

En un ambiente de competencia electoral surgieron variables que no se pueden englobar dentro del esquema jurídico electoral vigente, y por lo tanto, es difícil efectuar un tratamiento más adecuado de cada caso, entendiéndose que no sólo la organización del proceso electoral presente rezagos sino también se deberá de valorar la existencia de condicionantes políticas cuya presencia hace más complejo el ambiente de los procesos electorales; pareciera que actualmente las herramientas de los organismos electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, ya sean locales o federales, empiezan a ser pobres para un tratamiento más adecuado de los nuevos fenómenos mediáticos, y se debe reconocer su existencia para trabajar en la nueva realidad, la cual está rebasando la ingeniería electoral establecida.

Es oportuno recordar que la jornada electoral por la Presidencia de la República de julio de 2006, arrojó apenas una diferencia entre el ganador y el perdedor más cercano de 0.58% de votos; en contraparte, en la elección de gobernador en el estado de Tabasco, la diferencia fue mayor ya que Granier Melo obtuvo 436 mil 836 votos, en tanto Ojeda Zubieta alcanzó 335 mil 669 sufragios, lo que hace una diferencia del 18.59%. Hay dos tipos de resultado, uno estrecho entre el ganador y el perdedor (Presidencia de la República), y otro amplio que no deja lugar a dudas del triunfador (caso Tabasco) pero quedó en el aire el grado de influencia que tuvo la difusión en los me-

dios electrónicos de las campañas negras, las cuales, cada uno de los candidatos, realizó en contra de sus contrarios.

Un aspecto que no se puede dejar de lado es la recurrencia de actores emergentes en los comicios, los cuales son percibidos como factores que influyen en el resultado de la votación en cada elección, ya sea federal o estatal, y no hay alguna autoridad que los obligue a conducirse dentro del marco legal establecido, debido a que las instancias electorales, administrativas y jurisdiccionales, no se atreven a tomar las decisiones, de manera oportuna y conveniente, cuando los medios de comunicación están en el centro de la polémica. La duda persiste ante las resoluciones del TEPJF en las elecciones referidas, pues las irregularidades han existido, pero no es posible determinar su nivel de influencia en cada uno de los comicios registrados, o las excusas que dio el IFE para poner un alto a las campañas de difamación que se difundieron en los medios.

Para el ciudadano común, pareciera una gran incongruencia esta decisión de los magistrados del TEPJF, pero también de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE),⁴⁸ quienes registraron las mismas anomalías, pero no hicieron nada al respecto, o hicieron poco, y entonces, tanto el IFE como el Tribunal Electoral están a favor de que las mismas se sigan presentado, incluso si afectan el resultado de la elección, no sólo en los números, sino en la imagen hacia a los electores. Lo grave del asunto es que existió la evidencia de irregularidad, para los casos en los que se sancionó, pero esto no fue suficiente, porque no dejó del todo satisfechos a los perdedores y a la ciudadanía en general.

⁴⁸ En tres encuestas el IFE logra un buen nivel de confianza. En mayo de 2006 el periódico *Reforma* publicó una encuesta (*Reforma*. Alejandro Moreno y Roberto Gutiérrez, 24-05-2006, p. 8.) en la que se le tiene confianza en un 67%; en dos encuestas de junio de ese año, el nivel de confianza se confirma: *Excélsior* difundió un encuesta de Parametría con un grado de mucha confianza (60%) en el organismo electoral; posteriormente, en otra publicada en junio de 2006 y elaborada por *Reforma* se mostró que la confianza aumentó a 68%, respecto al mes anterior. (*Reforma*. Alejandro Moreno y María Teresa Martínez, 04-06-2006, p.6). Sin embargo esta percepción se modificó ya que disminuyó cuando se preguntó sobre la eficacia que pueda tener en la toma de decisiones el órgano electoral. A su vez, (*Milenio*, 30-05-2006, p. 6.) María de las Heras mostró en una encuesta que sólo 37% confiaba mucho en el IFE para resolver un conflicto post electoral; un mes después al hacer la misma pregunta esta percepción aumentó a 47%. *Milenio*, 22-06-2006, p. 15.

La otra parte de este fenómeno se ubica en los órganos electorales quienes carecieron de mecanismos objetivos para evaluar el impacto que tienen las campañas definidas como negras en contra de los candidatos;⁴⁹ y para nadie es desconocido que dichas campañas fueron planeadas, financiadas y ejecutadas por la iniciativa privada, la Iglesia y hasta servidores públicos de diferentes niveles de gobierno (federal o estatal) y los mismos candidatos, de los cuales salió imagen, voz y erigiéndose como los grandes electores, a través de miles de promocionales difundidos en los medios de comunicación, en particular los electrónicos.

Se debe considerar la pertinencia de buscar formas para detectar, evaluar y aplicar acciones ante el auge de dichas prácticas. El caso tiene varias aristas y es complejo de suyo, porque para su tratamiento están inmersos la transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización, el uso de los medios de comunicación, la compra de espacios publicitarios, la operatividad del órgano electoral del que se trate, local o federal, por citar algunos puntos que van a impactar de manera particular en tres planos: en la legalidad, la legitimidad y la equidad de la elección,⁵⁰ y con ello el fortalecimiento de una democracia incipiente y débil.

⁴⁹ Si bien, el IFE acordó realizar el monitoreo de promocionales en radio y televisión, éstos sólo se centraron a los partidos políticos, y no se conoce el impacto cualitativo de los mismos, sólo sirve para medir el posible costo de la difusión en los medios de comunicación de los participantes.

⁵⁰ “La democracia no es únicamente un conjunto de garantías institucionales, una libertad negativa. Es la lucha de unos sujetos, en su cultura y su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas... en las sociedades invadidas por las técnicas de producción, de consumo y de comunicación de masas, la libertad se separa de la razón instrumental, con el riesgo, a veces, de volverse contra él, para defender o recrear un espacio de invención al mismo tiempo que de memoria, para hacer aparecer un sujeto, que sea, a la vez, ser y cambio, pertenencia y proyecto, cuerpo y espíritu. Para la democracia, la gran cuestión pasa a ser defenderse y producir diversidad en una cultura de masas”. Touraine, Alan. *¿Qué es la democracia?* México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 22-23.

3) Elecciones competidas; la lucha en los medios de comunicación

Otro de los asuntos que se deliberan en el Legislativo federal es relacionado con la reforma a la ley de medios y de imprenta. El objetivo es que se respete la libertad de expresión, misma que no fue socavada (como los sostiene los empresarios) con la reforma Electoral Constitucional aprobada en noviembre 2007, y cuyo punto culminante fue su participación en los anteriores procesos electorales federales.

El papel de los medios de comunicación en los procesos electorales federales en un ambiente de competencia, es relativamente nuevo para nosotros. Hasta antes de 1997 los medios de comunicación se caracterizaban por mantener una conducta oficialista, ya que de manera uniforme apoyaban al Partido Revolucionario Institucional (PRI); pero en los comicios de ese año empieza a modificarse dicho espectro.⁵¹ Esto fue producto de la reforma electoral de 1996-Ernesto Zedillo la catalogó como definitiva- que profundizó el proceso de liberalización iniciado 20 años antes.⁵²

Por el alto grado de influencia entre los electores, los medios de comunicación empezaron a ampliar su campo de acción en las actividades políticas; por lo tanto, en los planes de los partidos políticos se debió de tener presente que las campañas ya no serían como antes, cara a cara, sino que debían

⁵¹ Ver Trejo Delarbre, Raúl. Los medios también votan. Las campañas de 1997 en televisión y prensa. Un informe preliminar. Publicado en Salazar, Luis (coordinador). 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*. Ediciones Cal y Arena. México. 1999.

⁵² Por primera vez el PRI no tuvo mayoría en el Congreso Federal, pero no se puede dejar de comentar que desde que se inició el proceso de liberalización la alternancia se produjo en otros niveles como el municipal o en los congresos locales. Basta citar cuatro ejemplos: 1) En 1984, en el estado de Chihuahua, el Partido Acción Nacional ganó la capital del estado, Chihuahua, Ciudad Juárez, Delicias, Camargo, Parral, Casa Grandes y Meoqui, por lo que más del 61% de la población fue gobernada por este partido. En Guillén López, Tonatiuh. Partidos y votantes en Chihuahua. Aportes de Investigación # 17. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México 1987. p. 7; 2) En 1990, en el Estado de México la oposición ganó tres municipios: Cuautitlán (PAN); Chinconcuac (PRD); y Chicoloapan (PRD). Revista Concertación. Comisión Estatal Electoral. Gobierno del Estado de México. 19 de diciembre de 1990; 3) En 1988 el PRI empezó a ser derrotado en las elecciones distritales locales, de esto se da referencia en Lujambio, Alfonso. El Congreso de la Unión. El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. Editorial Océano. México. 2000. pp. 60-72; 4) En el 2001, de 14 elecciones locales el PRD fue mayoría en Zacatecas y Michoacán; el PAN en Yucatán, Baja California y Aguascalientes; el PRI en Durango, Chihuahua, Oaxaca, Chiapas, Tamaulipas, Tlaxcala, Puebla, Sinaloa y Tabasco.

considerar como fundamentales, los planes de medios para buscar el voto, si querían ser los triunfadores.

A nivel federal contrataron publirrelacionistas para que los candidatos tuvieran mayor presencia entre el electorado por lo que, a partir de esa elección los medios masivos de comunicación difundieran actividades políticas o de campaña, con el objetivo de influir en los electores, y los partidos políticos operaran en nuevas condiciones sus actividades, con la idea preponderante de lograr la presencia de sus candidatos en los medios, como se observó en la elección presidencial del año 2000, en la que hubo mayor equidad en la distribución de los espacios en los medios de comunicación, y por lo tanto, ahora sí la oposición tenía acceso a los mismos, no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente.⁵³

En la difusión de las campañas presidenciales del 2000 surgió una nueva forma de hacerlas, orientadas de tal manera que fue en ese proceso en el que se identificaron con precisión mensajes que buscaron descalificar al contrario, e incluso llegaron a tener matices de injuria,⁵⁴ a este fenómeno mediático se lo definió como: campañas negras, recurso utilizado constantemente en la forma de planear y difundir mensajes con tintes partidistas.

Al respecto, Miguel Ángel Panevianco indica:

“Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos. Cambian las técnicas de propaganda y ello genera un terremoto organizativo: los viejos roles burocráticos pierden terreno como instrumento de organización del consenso y nuevas figuras profesionales adquieren un peso creciente. Al modificar las formas de comunicación política con un público más hete-

⁵³ El monitoreo realizado por el IFE para esa elección da cuenta de ello.

⁵⁴ El candidato del PAN le llegó a decir al candidato del PRI 'labestida', 'mariquita', entre otros calificativos.

rogéneo pero con baja instrucción, los mass-media empujan a los partidos a realizar campañas personalizadas, centradas en los candidatos, e *issue-oriented*, es decir, centradas en temas específicos de alto contenido técnico que deben ser confeccionados por los expertos en distintos campos”.⁵⁵

Es evidente que los candidatos y los partidos políticos modificaron sus formas de promocionarse, al ser restringido el espacio mediático, principalmente por falta de recursos, y carecer de elementos técnicos para difundirse en los medios o porque eran inaccesibles para la oposición, y tenían que realizar campañas por tierra y era el aspirante oficial quien acaparaba con su presencia los espacios; además, no sólo tenía buen acceso a los medios electrónicos, sino que los comentarios se centraban en torno a su persona.

No se pretende hacer un planteamiento enfocado en establecer una directriz cuyo eje sea la capacidad que tienen los medios electrónicos para influir en el electorado, que es lo que les da fortaleza, pues es innegable que pueden llegar a un mayor público y evitar la relación interpersonal. Al contrario, aquí el enfoque se concentra en el contenido de los mensajes; es en el discurso en donde se encontrará la diferencia entre uno y otro prospecto a un cargo de elección popular, planteado en una área la cual puede definirse como pública; es en la forma de comunicación donde se observa cómo se reflejará la lucha ideológica entre cada uno de los candidatos y partidos políticos, porque, si bien en sus plataformas electorales pudiera existir una gran coincidencia entre una y otra opción, se van a distinguir unos de otros, exactamente, por su visión de los fenómenos políticos, sociales o económicos, y la forma de resolverlos y atender las demandas emanadas de la sociedad.

A partir de la mayor ingerencia de la televisión en el ambiente político, se acuñó una nueva terminología (videopolítica, telecracia) producto de una

⁵⁵ Panebianco, Angelo. Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos. España. Editorial Alianza. 1995. pp. 495-496.

serie de sucesos propiciados, precisamente, por esta combinación medios-dinero, tales como *Los amigos de Fox*, el *Pemexgate*, así como los video escándalos, sucesos de sobra conocidos.⁵⁶ Estos hechos han dominado la escena política mexicana en los últimos años y es lo que mayor nivel de presencia se encuentra entre los electores, no así las propuestas de los candidatos en campaña, mostrando a la política como un ejercicio con tendencia negativa provocando el alejamiento de los ciudadanos de las urnas, e impacta además en una baja calidad democrática.⁵⁷

Los medios electrónicos y principalmente la televisión, se han utilizado en las campañas políticas con mayor frecuencia, porque es el medio que tiene mayor penetración entre los ciudadanos, y es por el cual los electores norman sus criterios para tomar decisiones, como lo muestran diferentes encuestas.

La Tercer Encuesta Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada en el 2005⁵⁸ en la que se empleó como referencia el listado nominal actualizado al 30 de septiembre, mostró que la televisión es el medio que los ciudadanos acuden con mayor frecuencia para informarse (62%), 17% la radio y sólo el 10% lo hacía a través de los periódicos. A diferencia de la primera encuesta,⁵⁹ en ésta se observa una disminución en el consumo de la televisión como medio para informarse sobre política. Ese descenso puede

⁵⁶ "El cambio de agujas se ha producido por el hecho de informarse *viendo*. Este cambio empieza con la televisión. Por tanto, comienzo yo por tele-ver. Sean cuales los desarrollos virtuales el vídeo-ver posteriores a la televisión, es la televisión la que modifica primero, y fundamentalmente, la naturaleza misma de la comunicación, pues la traslada al contexto de la imagen. La diferencia es radical. La palabra es un <símbolo> que se resuelve en lo que significa, en lo que nos hace entender". Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Editorial Taurus. 2001. México. p. 114.

⁵⁷ El diario *Excélsior* publicó una encuesta realizada por Parametría, en la que 64% de los encuestados percibía que lo que había en las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República, eran descalificaciones. *Excélsior*. Francisco Abundis Luna, 25-04-2006, p. 2.

⁵⁸ La *Tercer Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* fue con corte al 17 de junio del 2005; la distribución corresponde al mismo año y el listado nominal empleado estaba actualizado al 30 de septiembre del año referido. En otra encuesta aplicada por el Centro de Estudios de Opinión Pública, se mostró que 75% de los encuestados conoce de las noticias a través de la televisión, y a su vez se conoce que 56% están poco o nada informados y hay poco interés en la política. Encuesta publicada en la revista mensual *Este país* en febrero de 2003.

⁵⁹ En la encuesta denominada *Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001*, de la Secretaría de Gobernación, se observa que 80% de los entrevistados tiene a la televisión como principal fuente para enterarse de política; le siguen radio, con el 29% y la prensa con el 18%. Se precisa además, que conforme sube el nivel educativo de los entrevistados son más los medios utilizados, para enterarse de política. Suplemento publicado en la revista mensual *Este país*. Agosto 2002.

deberse a dos efectos, por un lado, la posibilidad que de la televisión sufra también el descrédito y falta de confianza, o porque los electores encuestados prefirieron otros medios, ya que se generó en ellos un mayor interés en saber sobre la política en forma más amplia para normar su criterio.

Llama la atención que los encuestados conocen de la política a través de la televisión, y que es donde ven más anuncios⁶⁰ a este medio se lo ve como de entretenimiento y quizá no deba contaminarse con la política, porque en otra encuesta también relacionada con la elección presidencial del 2000, en la que se evaluaba a la opinión pública acerca de la presencia de precandidatos a la presidencia en programas cómicos, 52% de los encuestados estaban en desacuerdo con la presentación de los candidatos en tales programas, porque le quitaban seriedad (41%), respondieron.

Lo anterior da una idea de la importancia de los medios electrónicos de comunicación en la vida y moldeamiento de actitudes de los ciudadanos, pues al tener elementos de juicio formados a través de la propaganda y de las noticias, los electores cuentan con un esquema de decisiones contraído y limitado, lo que llama la atención, ya que para poder emitir una serie de juicios en torno a problemas de suyo complejos deben tener al alcance un mayor número de datos; y esto lo confirman las encuestas anuales que estuvo elaborado la Secretaría de Gobernación para conocer las prácticas ciudadanas, pues revelaron que para los electores la política es complicada.⁶¹

Lo que predomina en el ambiente es la competencia, y la misma propicia romper con los esquemas heredados del sistema de partido hegemónico, por lo cual, los ciudadanos podrán contar con una mayor cantidad de información, a fin de tener un juicio más sólido respecto a la decisión que tomen

⁶⁰ En una encuesta publicada por el periódico *Reforma* el 27 de abril de 1999, para conocer las preferencias de los electores en los comicios de gobernador del Estado de México, los encuestados habían aumentado su percepción de más propaganda en la televisión, de 69% pasó a 85%, entre febrero y abril. *Reforma*. Alejandro Moreno, 27-04-199, p. 19-A.

⁶¹ *Idem*.

al momento de votar, pero no es a través de descalificaciones o de *spot*,⁶² la forma en que se pudiera incrementar el conocimiento de los ciudadanos en relación a diferentes sucesos de orden público, y por ende nos conciernen a la mayoría de los ciudadanos.⁶³

Al evaluar el papel de la televisión en la política, Trejo Delarbre sostiene que “los medios tienen una capacidad de propagación que ningún candidato político puede despreciar, pero también hay que reconocer que los mensajes drásticos, concisos, que se pueden transmitir por el lenguaje televisivo, son inevitablemente esquemáticos. La televisión ha contribuido a que las campañas electorales sean más de imágenes que de programas políticos y más de rostros que de ideas, pero ella no ha sido el único elemento para conformar esa tendencia”.⁶⁴

La imagen ha suplido a la propuesta y se privilegió el uso del *spot*, donde se presentan segmentos de una realidad, que impide tener mayores elementos para emitir un juicio en un momento culminante (la jornada electoral) en el que los ciudadanos son soberanos y pueden definir el tipo de gobierno que desean.⁶⁵ El video escándalo, la propaganda negra, los shows políticos como “El privilegio de mandar”, la injerencia institucional en los comicios y su referencia negativa que se vieron a través de la televisión en 2006, son puntos que en la actualidad preocupan, porque no se debe ni es deseable, que la democracia se impregne del sensacionalismo, la falta de crítica y la trivialización de los temas.

Se debe evitar en lo posible, que los procesos electorales transcurran en medio de una paz perturbadora, para dar certeza a los electores de que el

⁶² Por ejemplo: ¡cállate chachalaca!; ¡AMLO es un peligro para México!, entre otros. *Excélsior*. Francisco Abundis Luna (25-04-2006) pág. 2. *Excélsior*. José Alberto Vera, 11-05-2006, p. 4.

⁶³ “Los medios masivos, en ningún sentido, son panacea de nada. Pueden mejorar, pero no sustituyen al menos del todo a la política. Tiene una amplia capacidad para informar, pero también para uniformar. Su formidable posibilidad de difusión de masas, no significa por sí sola que las sociedades que reciben estos mensajes de tan extensa propagación se vuelvan más sólidas, política o culturalmente”. Trejo Delarbre. *op. cit.* p. 55.

⁶⁴ Trejo Delarbre, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones.* *op. cit.* p. 59

⁶⁵ Luhmann, Niklas. *loc. cit.* p. XXIII.

voto es respetado, no sólo contado, elección tras elección, y también que los poderes fácticos⁶⁶ no sean quienes decidan por cada uno de los ciudadanos que acuden a votar;⁶⁷ la difusión de mensajes políticos a través de la televisión no se puede considerar la mejor manera para configurar una nueva cultura política, ni por ser claros, ni los más documentados ni por ser profesionales ni por sus altos recursos técnicos; hay que ver que transmiten mensajes breves, directos y simplificados, y reconocer que los que se efectúan a través de otros medios como la radio o la prensa escrita tienen mayor contenido para dicho fin.

En diferentes espacios donde se comentan las noticias también se efectúan entrevistas y en ellas es muy común que los conductores, cuando el tiempo los apremia, citen “sólo nos queda un minuto”, por lo que se busca en un instante dar a conocer mucho de lo que cada uno de los actores políticos realiza, lo cual, realmente es casi imposible.

Otro fenómeno del negocio televisivo, es la preocupación de los dueños de estas empresas para colocar a sus alfiles en cargos de elección popular; puesto que es un negocio que ha florecido con la venta de espacios, contratados con recursos públicos, se preocupan por acceder a cargos que les serán estratégicos para una situación que se avecine y que tendría que ver con la regulación de los medios de comunicación. Este hecho -no es reciente y es poco difundido-, muestra cómo la agenda de los medios no corresponde con la agenda de la sociedad, y cuentan con aliados con el cargo de diputados que llevan al seno del Congreso los planteamientos de los principales consorcios televisivos.⁶⁸

⁶⁶ Se entiende como poder fáctico “el que se ejerce en la sociedad al margen de las instituciones legales, en virtud de la capacidad de presión que se posee; por ej., la banca, la Iglesia, la prensa. Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. España. Editorial Espasa Calpe, S.A. Vigésima segunda edición. 2001. p. 1791.

⁶⁷ “En la Actualidad, la publicidad no pretende describir los objetos que se ofertan en todos sus detalles informativos, de manera que se sepa de su existencia y a qué precios están en el mercado. Se hace propaganda, sirviéndose de medios psicológicos muy complejos que calan hondo y que avancen la tendencia crítica de la esfera cognitiva. Sólo en casos extremadamente cortos se tomará en cuenta la atención consciente, de modo que quede poco para las decisiones pensadas para la apreciación crítica”. Luhmann, Niklas. *Ibid.* p. 67.

⁶⁸ En su número 75 del mes de mayo del 2006, la revista *Zócalo* hace referencia a este hecho. Asimismo, durante el cabildeo en noviembre de 2007 con integrantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión

Al respecto, Panebianco sostiene que “los medios electrónicos desde hace rato han sido imprescindibles y cada vez más dejan de ser instrumentos, para convertirse en actores de los procesos políticos, con agendas e intereses propios”.⁶⁹ No sólo eso, la falta de competencia en el medio televisivo es notoria. Hasta 1971 en México sólo se tenía una televisora con señal abierta y cobertura nacional (Telesistema Mexicano) con tres canales 2, 4 y 5 y posteriormente aparece el Canal 8 (Televisión Independiente de México), que va a ser una opción temporal porque en 1972 se unificó con Telesistema Mexicano y conforman lo que hoy conocemos como Televisa.

En ese mismo año, el gobierno federal impulsó la creación del Canal 13, el cual se amplió rápidamente y alcanzó a tener una cobertura nacional, y 13 años después inauguró el Canal 7, y con estos canales se integró el Instituto Mexicano de la Televisión. Sin embargo, durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, y como parte del proceso de desincorporación de entidades públicas, fueron vendidos a la iniciativa privada, creándose TV Azteca.

Una opción más son las televisoras locales, organizadas y financiadas desde los gobiernos estatales, las cuales lograron despertar cierto interés, y ocupan un espacio en el índice de audiencia (*rating*), pero no son una competencia a los grupos con influencia nacional. Otra modalidad la encontramos en la televisión cultural a través del Canal 11 y el Canal 22; una opción más es la televisión por cable, la cual más que competencia, es una fórmula para cubrir zonas en las que no tienen acceso los otros canales, por dificultades, principalmente de tipo técnico, porque debido a la orografía no es po-

(CIRT) sobre la definición del marco regulatorio de la ley electoral secundaria (Cofipe), a varios integrantes del Poder Legislativo se les ligó de alguna forma con las empresas mediáticas: el senador Jorge Mendoza, ex presidente de la CIRT y ex funcionario de TV Azteca (*La Jornada*. Andrea Becerril y Víctor Ballinas, 23-11-2007, pág. 8); el senador Javier Orozco, ex ejecutivo de Televisa y ex director jurídico de Radio Televisión y Cinematografía; el diputado Patricio Flores, dirigente del Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio; el diputado Eduardo Sánchez, ex presidente de asuntos jurídicos de MVS Comunicaciones. *Reforma*. Claudia Guerrero, 23-11-2007, p. 8.

⁶⁹ Trejo Delarbre, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. *loc. cit.* p. 20.

sible que sean captadas las señales y, paradójicamente, los canales de señal abierta sostengan que llegan a todo el país vía satélite.⁷⁰

Sin duda, quienes dictan las pautas en estos momentos en materia televisiva son Televisa y TV Azteca; también debe darse por sentado que no son organizaciones dedicadas a actividades de tipo social o cultural. Es evidente, por el tipo de contenidos, que cumplen objetivos económicos pues estos medios dan servicios y cobran por ellos, y por lo tanto, deben considerarse como negocios con fines de lucro, y cuyos espacios se cotizan en la actualidad a precios sumamente elevados.

Para elevar la calidad de la democracia mexicana y la cultura política, no es una opción sustraerse del todo de la importancia de la televisión en nuestra sociedad, pero también se requiere el incremento de opciones, debido a que la televisión es considerada como un medio que forma, pero también deforma; ante la precariedad educativa, emerge como el Dios al que hay tenerle mucho respeto porque impone modelos y conductas que, a estas alturas, pudieran parecer algo normal, pero repercute sustancialmente en la cultura política de los ciudadanos.

Otro punto es el que se refiere al uso de dinero de no muy claros orígenes, porque en la actualidad se reconoce la fuerza política y económica del narcotráfico,⁷¹ y el uso de dinero en la difusión pudiera tener un origen dudoso, o el exceso en cada campaña, pero sin elementos para cuantificarlos por falta de transparencia, entre otros. Por tanto, elevar a otros niveles el desarrollo democrático y propiciar una liberalización en los medios de comunicación, es una tarea que no debe postergarse más.

⁷⁰ En la zona sur del Estado de México, en lo que se conforma la Sierra Madre Occidental, las señales vía satélite no pueden ser captadas y una de las opciones que se están utilizando son el establecimiento de repetidoras y la ampliación de las señales por cables (Sky principalmente) o Televisión por Cable en los municipios de Tejupilco y Luvianos.

⁷¹ "A finales de 1993, el narcotráfico constituía ya una fuerza política y económica cuya importancia no podrían ser ignorada y, sin lugar a dudas, exigiría ser tomada en cuenta en la lucha electoral que también le serviría para seguir ganando posiciones". Calderón Alzati, Enrique y Cazés, Daniel (coordinadores). Las elecciones presidenciales de 1994. México. *op. cit.* 1996. pp. 29-31.

Tampoco se puede soslayar la importancia de la televisión en los hábitos de consumo de los ciudadanos. No todo se le puede achacar a la televisión y considerar a este medio como un factor totalmente negativo, hay que ver otros ángulos de dicho fenómeno como es el pragmatismo de los partidos políticos y los candidatos, que envueltos en un ambiente de mayor competitividad recurren a las herramientas a su alcance para obtener la victoria.

Al analizar las diferentes plataformas políticas de los candidatos, se observa una gran similitud entre ellas, y esto genera gran confusión entre los electores, por lo tanto, los técnicos en imagen son un factor imprescindible en cada campaña, y el uso de rostros agradables, frases simples, y otros elementos de la comunicación y del marketing político,⁷² son expuestos en cada campaña electoral, o a través de las actividades de difusión que realizan los gobiernos estatales, federales, municipales, así como dependencias gubernamentales o instancias del Estado.

Y, finalmente la vertiente económica es la que más ámpula levantó. En el documento *Memoria histórica del IFE (Elecciones federales 2006)*, el organismo electoral federal detalló el gasto realizado por los candidatos a la Presidencia del República. Ahí se muestra que el gasto se concentró en la televisión en la que el PAN, PRI y PRD, en el periodo de 19 de enero al 28 de junio de 2006, gastaron un total de 690 mil millones 432 pesos.⁷³

Cabe especificar que no es un asunto nuevo. En un informe presentado por investigadores del PNUD⁷⁴ se observa la distribución de recursos de los

⁷² “Con la televisión las autoridades cognitivas se convierten en divos del cine, mujeres hermosas, cantantes, futbolistas, etcétera, mientras que el experto, la autoridad cognitiva competente (aunque no siempre sea inteligente) pasa a ser una quantite negligible. Y sin embargo, es una clara evidencia que los testimonios que realmente son útiles provienen de personas adiestradas en los asuntos de los que hablan”. Sartori, Giovanni. *op. cit.* p. 114

⁷³ En radio el gasto total de esa elección fue de 233 mil 347 millones de pesos; en la prensa fue de 24 mil 597 millones de pesos. *El Universal* (16-01-2007).

⁷⁴ Informe de un grupo de expertos. *Análisis del sistema electoral mexicano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. pp. 48-59.

partidos políticos, quienes orientaron hacia la televisión el mayor número de recursos económicos en las elecciones de 1988, 1994 y 1997.

En 2006 las cifras del gasto en los medios electrónicos fueron elevadas, generando una paradoja, porque la intención de la reforma electoral de dar equidad entre las distintas fuerzas políticas, tradujo la contienda electoral en un buen negocio para el duopolio (TV Azteca-Televisa), quienes hasta la fecha fueron los principales favorecidos del desarrollo democrático en México.

Cuando el IFE se negó a transparentar el gasto realizado en los medios en forma oportuna,⁷⁵ esperando que la firma de un convenio con los empresarios (Convenio de Colaboración con la empresa Televisa y CIRT) de los medios electrónicos le diera legitimidad y confianza al proceso electoral, se colocó al lado de los mismos.

Quien cubrió ese vacío fue el periódico *El Universal*, al dedicarle parte de sus espacios y dio cuenta de un monitoreo efectuado a tres plazas, a petición del medio impreso, por la empresa Verificación y Monitoreo, de febrero a junio de 2006.

De acuerdo con datos de los informes presentados de enero a junio de 2006 ante el IFE, los candidatos a la presidencia habían gastado mil 119 millones 344 mil 961 pesos⁷⁶; a esto faltaría sumar los gastos de campaña de los diputados federales y senadores. Este fenómeno de comunicación ya se venía reportando en el monitoreo realizado por la empresa Verificación y

⁷⁵ En marzo de 2007 se informó que *El IFE aplicará nuevo monitoreo para fiscalizar gasto en 'spots'*, y en el cuerpo de la nota se especificó que "El IFE, aplica, por primera vez en su historia, un nuevo sistema de monitoreo que busca obtener un mayor grado de certeza en el proceso de fiscalización de los gastos de los partidos políticos". *El Universal*. Jorge Herrera, 08-03-2007, p. A-15.

⁷⁶ *El Financiero* (Informe Especial, 17-08-2007, p. 34) difundió un análisis encabezado *México, el voto más caro del mundo*, en el que refiere que con la participación del 59% del electorado, en 2006 el costo unitario del sufragio alcanzó 32.21 dólares. Antes, la Unión Europea había advertido que los comicios en México eran los más caros y onerosos de Latinoamérica. (*El Universal*. Francisco Reséndiz, 06-11-2006, p. A-12). Por su parte la revista *Proceso* publicó un análisis de Jesús Cervantes y José Gil titulado "El jugoso negocio electoral" en el que se mencionó que Sartori advertía sobre los riesgos de la propaganda electoral a través de la televisión. *Proceso*, 19-06-2003, pp. 6-9.

Monitoreo y publicado en *El Universal*, que muestra que el mayor gasto electoral era realizado en la televisión, ya sea nacional, local o de paga.⁷⁷

El resultado del monitoreo del periódico referido, sin esperar mucha precisión del mismo, sí permitió dar seguimiento en forma pública del posible gasto realizado en los medios de comunicación por todos los candidatos a la Presidencia de la República, y en sus reportes se confirmó que fue el *spots* el recurso más utilizado. Así, al 9 de junio el informe desglosó tres rubros de televisión y uno de radio. El gasto estimado en televisión nacional fue de 378 millones 31, 987 pesos; en televisión local el reportado fue de 20 millones 31, 071 pesos; y en televisión de paga 51 millones 860, 088 pesos; en tanto para la radio se evaluó en un mil 58 millones, 791, 697 pesos.⁷⁸

Con el resultado de los reportes mensuales del monitoreo publicados por *El Universal*, el nivel de los gastos efectuados por los partidos políticos, no permiten confirmar si cada candidato pudo estar en condiciones de rebasar el tope de gasto de campaña, pues sus límites se ubicaron en el alcance que tuvo, debido a que sólo monitoreó las plazas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Pero sí nos ubicó en la magnitud del desembolso destinado en los medios electrónicos, no así el dado a conocer por el propio IFE en un informe especial⁷⁹ de los gastos acumulados de los partidos políticos entre el 15 de enero al 15 de mayo, que en televisión eran de 483 millones 368 mil pesos; esta cifra tenía diferencias notables con el realizado por *El Universal*, pues siendo más amplio sus datos estaban por debajo de las estimaciones realizadas por el monitoreo solicitado por el periódico en un periodo similar.

⁷⁷ *El Universal* publicó este reporte el 20 de febrero, 27 de marzo, así como el 5, 12, 18, 19 y 26 de junio de 2006. con lo que se constatan los datos del IFE, que pueden variar en cuanto a los costos y cantidad de mensajes detectados, pero confirman el alto costo electoral generado.

⁷⁸ *El Universal*. Alberto Morales, 12-06-2006, p. A-18.

⁷⁹ *El Universal*. Jorge Herrera, 18-06-2006, p. A-8.

4) El monitoreo del IFE; aparecen los *spots* fantasmas

Para apoyar las actividades de fiscalización, el IFE cuenta con el monitoreo a los medios de comunicación masiva. Con esta herramienta la autoridad electoral se apoya para tener una referencia del desarrollo de las campañas electorales en los medios de comunicación, como son la televisión, la radio y los medios escritos. En el primer monitoreo del IFE en el año 2000 se aplicó este instrumento para dar seguimiento a las actividades de campaña de los partidos políticos. Después, en la elección federal de 2003, contrató a dos empresas para realizar el seguimiento de los mensajes de los medios electrónicos. Sin embargo, el resultado de ese monitoreo no fue satisfactorio ya que presentó fallas e impidió efectuar un adecuado trabajo.

En ese año las inconsistencias se debieron a la falta de un soporte suficiente de los datos, por parte de la empresa Berumen, la cual fue sancionada por incumplir con el contrato. Por ello, el organismo electoral federal careció de herramientas para verificar cuánto gastaron los partidos políticos en sus campañas, y no contó con el soporte para informar al IFE del resultado de su monitoreo en radio y televisión.⁸⁰ En tanto, *La Jornada*, en una nota de Mireya Cuellar informó que Berumen:

“Primero entregó con un retraso de más de 40 días los cortes informativos quincenales a que se había comprometido y al final informó que ‘había tenido fallas en el proceso de grabación digital de las señales de radio y televisión en las distintas plazas en que se estaba llevando a cabo el monitoreo. Al final las fallas reportadas por la empresa significaron la pérdida de 26 por ciento del total de las grabaciones que debía realizar’, dice el informe que será presentado al Consejo. La propia empresa señaló, añade, que finalmente monitoreó y procesó 65 mil 28 horas en radio y 97 mil 504 en televisión, lo cual corresponde a 57 y a

⁸⁰ *El Independiente*. Esperanza Barajas, 23-08-2003, p 7; *El Independiente*. Esperanza Barajas, 24-08-2003, p.8; *El Independiente*. Ana Ávila, 27-08-2003, p. 8.

93 por ciento, respectivamente, de lo que se debió hacer con respecto a cada medio, lo que representa 74 por ciento de lo que debió ser su trabajo total”.⁸¹

Ante el incumplimiento, el IFE sancionó a la empresa Berumen con el 36.2% del valor contratado, debido a que la empresa cubrió solamente el 57% del tiempo que debía verificar en radio y 97% del tiempo en televisión. El monto de la multa fue de 15.1 millones de pesos, según información publicada el 11 de octubre de 2003.⁸² Con este antecedente, en la elección presidencial de 2006 un nuevo capítulo abrió el IFE cuando dio a conocer en mayo de 2007 la existencia de 718 mil *spots* difundidos en los medios electrónicos, los cuales no habían sido registrados por los partidos políticos durante sus actividades de campaña en la elección federal de 2006, por lo que se adelantaba que habría una gran multa a los infractores.

Esta cifra la disminuyó a 281 mil anuncios no reportados por los partidos, y a primera vista se revelan inconsistencias en los datos presentados por la empresa contratada por el organismo electoral federal para realizar el monitoreo, la empresa IBOPE. El PRD dio cuenta de la serie de inconsistencias que, a su parecer, había tenido la firma encargada del monitoreo. Entre ellas la doble contabilización de los *spots*, por una inadecuada sincronización; faltó coordinación pues no hubo precisión en los horarios ya que se había homologado a nivel nacional, entre otros puntos. Adicionalmente, le solicitó al IFE se le proporcionara una copia de los datos reportados por IBOPE; a lo que también se negó el organismo electoral federal.

Al IFE lo rebasó la realidad, y careció de suficiente planeación para realizar el monitoreo, ya que sólo hizo un trabajo cuantitativo de la difusión de una parte de la propaganda electoral, sin considerar que dicha actividad es más compleja de lo que a primera vista prevalecía.

⁸¹ Publicada el 3 de octubre de 2003.

⁸² *Uno más uno*. Sin autor, 11-10-2003, p. 7.

El hecho de especificar que tenían a su alcance tecnología de punta, no fue suficiente, porque se puede tener la presunción de que si se captaron los anuncios de los partidos políticos a través de una huella digital, es altamente probable que también el monitoreo haya cuantificado publicidad de las 10 elecciones simultaneas. Incluso, pudo darse el caso de la existencia de algunos mensajes colocados en los medios de comunicación masiva locales mezclados, y fueran pagados con recursos locales, a manera de apoyo al candidato federal, aspecto que no puede ser revelado por el monitoreo, sino por el proceso de fiscalización.

Asimismo, violó el principio de legalidad, al efectuar la fiscalización fuera de los plazos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), provocando a su vez, que se considerara un acto de revancha en contra de los partidos ante la inminente solicitud de la renuncia de los consejeros por la falta de probidad mostrada. También, el IFE dio muestras de opacidad y certeza, al no proporcionar los datos registrados por IBOPE; lo cual dejó la idea de la existencia de irregularidades en la contabilización de la propaganda electoral, pero también refleja que había disensos al interior del organismo electoral.⁸³

De acuerdo con la información publicada en octubre de 2007, las investigaciones de los *spots* deberían de concluir en agosto de ese año, pero al finalizar enero de 2008 el resultado de la investigación de los 281 mil anuncios no avanzó. El organismo electoral fue ineficaz para hacer cumplir a los medios de comunicación con un acuerdo pactado ex profeso, al negarse a entregar la información de los contratos para remitirla por la vía judicial.

El PRD mantuvo su postura contra la indagatoria que llevó a cabo el IFE, y cuestionó: “El problema de fondo es que el IFE no ha realizado una autén-

⁸³ *La Jornada* cabeceó una nota de Alonso Urrutia de la siguiente forma: *Atorada, la indagatoria de 281 mil spots: IFE*. 22-10-2007, p. 9.

tica investigación sobre el origen de los *spots*, pues además de que una gran parte de sus conteos son erróneos, el monitoreo que hicieron de los mismos fue deficiente”.⁸⁴

El IFE contribuyó en mantener este grado de especulación al negarse a transparentar esta actividad y no proporcionar el resultado del monitoreo para su verificación, lo que coadyuvaría a destrabar el asunto. Por lo que sólo queda suponer una serie de sucesos al interior del organismo electoral sobre este particular, cabe preguntarse ¿IBOPE y las televisoras evidenciaron la falta de autonomía del IFE?, o ¿acaso el IFE realizó la fiscalización fuera de tiempo teniendo al alcance todos los elementos para hacerlo? Cabe traer a colación una nota de Ricardo Uvalle para ubicarnos en ese contexto:

“En el régimen político también desempeñan un papel importante los ‘grupos de presión’, tales como las organizaciones comerciales, industriales y financieras. La función de estos grupos es influir en la toma de decisiones del aparato gubernamental, para salvaguardar posiciones políticas del aparato gubernamental...”.⁸⁵

De acuerdo con este planteamiento se puede inferir lo siguiente:

- 1) El Cofipe establece un plazo fatal para realizar la fiscalización de seis meses (esto entre que recibe, efectúa la compulsión y presenta el resultado), pero el informe del monitoreo lo presentó en mayo de 2007.
- 2) El IFE firmó un convenio con los medios de comunicación (Televisa fue el más notorio) para tener elementos y efectuar la fiscalización (gratis).
- 3) El IFE contrató a IBOPE para realizar el monitoreo (en forma directa, sin concurso y por 49 millones de pesos). Derivado de lo anterior se su-

⁸⁴ *La Crónica de hoy*. Alejandro Páez, 22-10-2007, p. 10.

⁸⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México. Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 116.

pone en gran medida, sin poderlo demostrar porque para ello se requiere documentarlo; se infiere que:

A) El proceso de fiscalización cuyo resultado presentó el IFE en mayo de 2007, es producto de un 'revanchismo', ya que fue un acto ilegal al realizarlo fuera de los plazos (además le afecta en la credibilidad, certeza y objetividad).

B) Sólo después de que alguien se acordó del compromiso firmado (revista *Proceso* en febrero de 2007) es como Televisa acercó algunos datos, nada más para dar una idea de que cumplían lo pactado con el IFE, (fuera de plazo y en forma restringida y sin capacidad para hacer cumplir).

C) El IFE tuvo desavenencias con IBOPE por el monitoreo (esto es una suposición porque el IFE se condujo con cerrazón para tratar algunos asuntos, de por si es cuestionado, si esto se sabe es peor. Por ello:

a. El monitoreo tuvo inconsistencias, porque de no ser así, hubiera sido una herramienta para presumirla.

b. No hubo entregas a tiempo, y si se hicieron, el IFE las hubiera utilizado para realizar la fiscalización y quitarse de encima toda, o buena parte de la presión y problemática que ejercían López Obrador y el PRD.

c. Si nos atenemos a lo que dice Uvalle, ¿quién fue el consejero que propuso el monitoreo? Hasta donde se sabe es una empresa brasileña.

d. Una vez que, más o menos IBOPE restituyó las inconsistencias, entonces entró con el IFE en una dinámica de pago-cobro.

e. El IFE le reclama por el resultado del monitoreo y se negó a pagar; el consejero que propuso a IBOPE presionó para que se pagara; IBOPE no le entregó nada hasta recibir el pago; sólo si el IFE se

lo garantiza, IBOPE le entrega el resultado a cambio del pago y sin tener sanciones.

Lo anterior en sólo la parte que corresponde a la fiscalización, pero se puede considerar que la autonomía del IFE sí fue afectada en la administración del proceso electoral. Además, integrantes del Comité Conciudadano de Seguimiento al Proceso Electoral alertaron: “IBOPE tiene contratos con Televisa y TV Azteca. Esta situación la podría colocar en conflicto de intereses para identificar y publicar las tendencias editoriales de los trabajadores de estos medios en la contienda electoral”.⁸⁶

Las posibles repercusiones de la toma de decisiones del IFE, parecen, no fueron valoradas adecuada y suficientemente, y en una sesión del 20 de mayo de 2007 ratificó las multas a todos los partidos políticos participantes en la elección presidencial de julio de 2006. Las sanciones fueron establecidas al considerar el Consejo General del IFE que hubo deficiencias contables, fiscales y administrativas. Este acuerdo fue aprobado con limitaciones para la fiscalización y “se informó que, por primera ocasión, el IFE no pudo concluir satisfactoriamente su proceso de revisión, pues quedaron ‘volando’ 281 mil *spots*, aproximadamente, que no fueron reportados. Es decir, se transmitieron, pero ningún partido reconoció que los haya pagado”.⁸⁷

En esa sesión se anunció el inicio de procedimientos *oficiosos* para investigar los 281 mil *spots* no reportados por los partidos políticos. Estos manifestaron su inconformidad por las multas y coincidieron en esa ocasión en recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contra el acuerdo aprobado, pues dudaban de la legalidad del mismo. Asimismo, se acusó al IFE de “enredarse en el monitoreo, no sirvió porque estuvo mal

⁸⁶ *El Universal*. Francisco Reséndiz, 30-06-2006, p. A-13.

⁸⁷ *Diario Monitor*. Edgar González Santiago, 22-05-2007, p. 6-A.

hecho y ahora no se sabe qué paso con los mensajes promocionales en medios”.⁸⁸

Por su parte, el consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde acusó a los partidos de ser los principales causantes de esa situación: “Si no sabemos en su totalidad qué pasó es porque los partidos no entregaron toda la documentación conforme lo establece la legalidad”, sostuvo.⁸⁹ Esta declaración mostró al consejero presidente del IFE centrado hacia una sola línea de investigación, y limitado en su enfoque en la fiscalización de los promocionales, al no incursionar por otras vías probables, como los medios de comunicación, encubriendo una probable anomalía y endosándola a sólo una parte de los actores políticos que intervinieron en la elección de 2006.

El consejero electoral, Andrés Albo, presidente de la Comisión de Fiscalización sostuvo que el monitoreo había sido “certero, transparente y confiable”. Más acucioso en el análisis, Jorge Alcocer publicó un artículo en el que refirió las deficiencias del monitoreo como duplicar y hasta triplicar el registro de anuncios, y mencionó que en el colmo se incluyeron los que contrató el IFE en forma directa y planteó dos hipótesis “si el monitoreo es correcto, estamos ante un fraude generalizado que el IFE prefiere ocultar. La otra es que IBOPE haya cometido errores monumentales”.⁹⁰ En la misma colaboración, exploró otras vertientes y sostuvo: “Si fueron las empresas las que, por su cuenta y riesgo, difundieron esos *spots* y administraron el pago de terceros, con o sin el consentimiento de los partidos, estaríamos ante un asunto de mayor gravedad que debería motivar sanciones ejemplares para todos los involucrados”.⁹¹

⁸⁸ El representante del PRD ante el IFE sostuvo “IBOPE hizo un mal trabajo, plagado de inconsistencias; por la falta de legalidad de ese proceso (oficioso) y la negativa a la garantía de audiencia”. *La Jornada*. Alfonso Urrutia, 22-05-2007, p. 9.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ *Reforma*. Jorge Alcocer V. Artículo titulado “El monje loco”, 22-05-2003, p. 13.

⁹¹ *Idem*, 22-05-2003.

Una salida que planteó el PRD al consejero presidente del IFE, fue la de sostener un careo y confrontar información relacionada con los 281 mil *spots* no reportados, como lo ha venido planteando ante el organismo electoral federal; sin embargo la Comisión de Fiscalización acordó que “sólo tendrán acceso a los datos de la investigación de los *spots* que no reconocen haber pagado y que detectó el monitoreo, únicamente hasta que el IFE emplace a responder en el proceso en su contra”.⁹²

La intención del IFE con ese acuerdo fue evitar llevar al TEPJF con las posibles consecuencias: perder un asunto más. En tanto, envió 100 nuevos oficios a los medios de comunicación involucrados para conocer el origen de los anuncios no reportados, pues el plazo terminó y no obtuvo respuesta a su requerimiento oficioso inicial, y con ello suma 850 solicitudes a empresas de radio y televisión sobre los *spots* detectados por el monitoreo del IFE. El consejero electoral responsable de la Comisión de Fiscalización dijo “Se contestó una tercera parte, de esa tercera parte seguramente en los próximos días tendremos algunas respuestas... La primera insistencia era de 10 días, la segunda insistencia es de cinco”.⁹³

El consejero no especificó más sobre quienes respondieron en forma puntual o no lo hicieron y propuso que fuera el TEPJF el que determinara y resolviera en aquellos casos en los que la negativa sea clara y contundente. Al respecto, el TEPJF aclaró que no puede requerir información para asuntos que son responsabilidad de otros órganos, al indicar la magistrada presidenta, María del Carmen Alanís que “es importante que quede claro a todos los actores, incluyendo a las autoridades electorales que intervienen en los procesos electorales federales y locales, que las hipótesis que se han mencionado son las únicas, y ninguna otra, en las que los tribunales pueden formular requerimientos, y en su caso ordenar diligencias... Los tribunales electo-

⁹² *Milenio*. Lorena López, 01-11-2007, p. 8.

⁹³ *Diario Monitor*. César Reyes Soto. 03-11-2007, p. 3-A.

rales, sólo respecto de los asuntos que están bajo su jurisdicción, es cuando pueden actuar en estas materias que me he referido”.⁹⁴

Una vez que inició el procedimiento oficioso, el IFE se quejó de nueva cuenta que los medios de comunicación no colaboraron como esperaban y buscaron nuevas vías para obligar a los concesionarios de los medios electrónicos a responderles. El resultado es que para finales de noviembre de 2007, en la sesión en que Luis Carlos Ugalde se despidió en el IFE, la agenda de pendientes era abultada y se concentraba en las inconformidades sobre las campañas federales de 2006, se informó que “quedarían por resolver 454 recursos... como la participación del entonces presidente Vicente Fox en los comicios, el involucramiento indebido del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), las precampañas del PRI y el PAN”,⁹⁵ entre otros.

Previo a la sesión, un aspecto que llama la atención fue lo declarado por el consejero electoral Virgilio Andrade, presidente de la Comisión de Proyectos de Resolución y Devolución, quien mencionó que “las 454 quejas que quedarán pendientes se deberán desahogar bajo los criterios que discuta la nueva integración del Consejo General con base en las reformas al Cofipe, que está por aprobar el Congreso de la Unión”.⁹⁶

Antes de esa sesión, el TEPJF revocó la decisión del IFE de iniciar investigaciones de oficio para esclarecer una parte de los 281 mil *spots* que no fueron reconocidos por los partidos políticos, informó el periódico *Reforma*. El partido Nueva Alianza interpuso un recurso contra el acuerdo del IFE con el argumento de que la fiscalización de las finanzas de campaña concluyó desde mayo pasado, además de que el IFE nunca presentó a los partidos una relación de los anuncios no reportados, agregó la nota. El acuerdo fue aprobado por unanimidad por los magistrados, y con ello se modificó la reso-

⁹⁴ *Excélsior*. Aurora Zepeda Rojas, 01-11-2007, p. 6-A.

⁹⁵ *La Jornada*. Alfonso Urrutia, 27-11-2007, p. 6.

⁹⁶ *La Jornada*. Alfonso Urrutia, 27-11-2007, p. 6.

lución del Consejo General del IFE emitida el 22 de mayo de 2007, pues carece de sustento jurídico.⁹⁷

Al iniciar diciembre 2007, el IFE no podía sentirse del todo cómodo, pues a más de un año de pasada la elección federal presidencial, no concluía con el mismo, lo cual era un indicio de una administración electoral de baja calidad, por el grado de ineficacia mostrada para la resolución procedimental de diferentes asuntos, entre ellos el de la fiscalización.

⁹⁷ “La finalidad del fallo es que la autoridad asuma su responsabilidad de determinar si el partido debe ser sancionado, siempre que concluyan primero, a cabalidad, los procedimientos fiscalizadores, es decir <no mezclar procedimientos administrativos completamente diversos>”. *La Jornada*. Fabiola Martínez, 24-11-2007, p. 7.

5) La fiscalización electoral, entre lo público y lo privado

La tarea de fiscalizar las actividades de los partidos políticos es una actividad sustancial de los organismos electorales para conocer el origen, destino y monto de los recursos que cada instituto político destina a sus actividades cotidianas y de campaña. A través de la fiscalización se debe de conocer cuánto del gasto realizado se utilizó de las prerrogativas que reciben, así como de las percepciones obtenidas cuyo origen puede ser diverso.

Una de las dificultades radica en el alto costo electoral, el cual se ha considerado como oneroso y objeto de crítica cuando el gasto no es comprobado por alguno de los partidos que perdió el registro, generando una percepción negativa entre la sociedad, y obliga a tener herramientas que disminuyan los niveles de especulación en torno a los dineros que manejan los partidos políticos.

Y no debería de ser de gran dificultad, si se considera que la mayor parte de los recursos son parte de las prerrogativas que reciben a través de los organismos electorales, de los cuales más de dos tercios fueron ingresados a las arcas de la televisión.

Pero es ahí, precisamente, el punto. Uno de los principales temas abordados en cada reforma electoral desde 1997, fue la falta de equidad la cual centraba sus principales cometarios en las dificultades que tenían los partidos políticos difundirse en los medios de comunicación, ya por la falta de acceso a éstos, o por los cobros diferenciados, según el partido político, realizado por las empresas mediáticas, pues era al Partido Revolucionario Institucional quien mayor atención y difusión se hacía.⁹⁸

⁹⁸ Informe de un Grupo de Expertos. *doc. cit.* pp. 48-55.

Si bien en la actualidad se difunden las tarifas de los medios de comunicación y se busca que los medios otorguen horarios de mayor audiencia, es en la forma de contratación en donde empiezan a existir las dudas, pues se firman convenios que no quedan suficientemente especificados acerca de la forma de distribución, los espacios publicitarios y los *plus* que les son otorgados; además de la existencia de publicidad difundida como si fuera información.

Cabe añadir, que los medios de comunicación se mueven en el campo de los contratos privados, pero su incidencia es propiamente en el ámbito público, entonces cómo fiscalizar aspectos que no son del todo claros, porque las campañas pudieran extenderse en los periodos y quedar matizadas como parte del mundo de la información inserta en un proceso electoral.

Igualmente, cómo conocer algo que, en sentido estricto, parte de los convenios entre particulares. Desde la reforma electoral de 1977, una de las singularidades fue la definición de un nuevo estatus de los partidos políticos los cuales fueron definidos como instancias públicas y además la reforma política precisó en la Constitución el derecho a la información.⁹⁹

También se debe tener en cuenta el carácter empresarial de los medios de comunicación orientados con fines de lucro, incluso cuando el espacio en el que se mueven es más bien de tipo público, ya sea porque usufructúan una concesión, porque la penetración entre los ciudadanos es vital para sincronizar acciones o porque se benefician de los recursos públicos devengados por las actividades políticas o gubernamentales; estas singularidades caben en el plano de la transparencia y la rendición de cuentas definida co-

⁹⁹ La iniciativa presidencial que propone modificar el artículo sexto, relativo a la libertad de expresión, fue enviada a la Cámara de Diputados en octubre de 1977 junto con las reformas y adiciones referentes a los partidos políticos y a la mecánica electoral. En las consideraciones preliminares se afirma que se trata del primer paso de la reforma política, y para justificar la adición que se hace al artículo sexto destaca la necesidad de "garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales es la disposición de los medios que les permita difundir con amplitud sus principios, tesis y programas". Fernández Christlieb, Fátima. Derecho a la información y los medios de difusión masiva. En *México hoy*. González Casanova, Pablo y Flores Cano, Enrique (coordinadores). Editorial Siglo XXI. México. 1984. p. 329.

mo: la *accountability*, que si bien es referida al campo de acción del Estado, porque los ciudadanos demandan de éste servicios, es también un término de aplicación en otros ámbitos, que si bien son ofrecidos por particulares, están inmersos en el terreno público, ya sea por el fin mismo, o porque se generan con recursos públicos o porque son instancias públicas que se mezclan con las privadas y proporcionan servicios en forma conjunta.

Visto así, entonces, se deber especificar que, tanto partidos políticos, como candidatos y medios de comunicación, se mueven en un ambiente de tipo público. Pero ¿qué es lo público? En la actualidad, la diferencia que existe entre el espacio público y el privado puede catalogarse como un asunto de frontera. Es decir, lo que se debe de percibir es en qué momento se pasa de una esfera a otra, y en qué tipo de ambiente, pues el espacio que desocupa el ámbito público es cubierto por el privado y viceversa, con fronteras sumamente porosas.

Para unos, lo público es lo que concierne al Estado, y es respecto a las acciones que desde cualquier ámbito de gobierno se realiza. En otro ambiente, lo público viene a ser aquello que se difunde en virtud de la importancia que cobra el suceso, es decir, darle publicidad a través de los medios de comunicación u otro medio a fin de dar a conocer de manera pública un hecho que puede afectar a la sociedad. Otro ámbito es aquel en el que los particulares establecen relaciones de intercambio, pero que lo hacen en un espacio el cual no es de su propiedad, como son las calles.

Una forma de convivencia en el espacio público lo aporta Aristóteles quien sostiene:

“Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de

ser por excelencia el bien humano. Y por más que este bien sea el mismo para el individuo y para la ciudad, es con mucho cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y las ciudades”.¹⁰⁰

Recientemente, se publicó un ensayo de Ligia Tavera Fenollosa en el que proporciona algunos casos vinculados a lo público, y plantea que existen al menos cuatro dicotomías que, si bien se relacionan entre sí, se sitúan en diferentes niveles de análisis. La primera que cita es la relación público-privado, donde identifica a lo público como lo relacionado con el gobierno y lo privado es lo que compete al mercado; la segunda referencia es aquella en donde la actividad pública encuentra su fundamento en la capacidad de la sociedad civil, independiente del Estado; la tercera está vinculada a un espacio de accesibilidad y universalidad; el cuarto es lo que compete a aquello que es público en respuesta a lo que se encuentra secreto.¹⁰¹

De esta forma, encontramos casos en que los particulares se organizan para pagar su propia seguridad; otro caso es aquel que por medio de organizaciones mutualistas como las cooperativas, se organizan para, por ejemplo, adquirir vivienda; existen casos en que hay personas que usufructúan espacios y los convierten en privados, como es el de los *franeleros* que cobran por cuidar vehículos en la vía pública; y un último caso corresponde a conocer sucesos que se mantienen ocultos donde los involucrados pueden ser particulares o funcionarios públicos, como las declaraciones del “Góber Precioso”, o la conversación de Gordillo con el actual Presidente de la República.

¹⁰⁰ Aristóteles. Ética Nicomaquea. Política. México. Editorial Porrúa, S. A. 1985. p. 3. Este ejemplo muestra dos puntos esenciales en la esfera pública: por un lado que se busca el bien común; por otro el sentido de racionalidad para que cada uno de los participantes cumpla con su cometido, conforme a una serie de acuerdos entre las partes que intervienen, y cuyo fin es establecer un desarrollo urbano bajo especificaciones técnicas, normativas y sociales.

¹⁰¹ Tavera Fenollosa, Ligia. En torno a lo público. En la revista mensual *Este país*. Enero 2007. Número 190. pp. 37-39.

Existe otra opinión sobre lo público, y es cuando el Estado proporciona servicios, que por lo regular no los presta la iniciativa privada; pero también se da el caso de organismos que participan en la resolución de asuntos sociales, como las organizaciones no gubernamentales y asociaciones privadas, que entre sus fines no considera el lucro, pero se apoyan en el Estado o no, para realizar sus actividades, a tal actividad se le denomina como el “tercer sector”.¹⁰²

Un ejemplo puede ser cuando una organización social tiene como objetivo la vivienda. En este caso interviene el Estado quien regula todo lo concerniente a la normatividad para el cumplimiento del objetivo; por otro una empresa de construcción puede ofrecer sus servicios ante la dificultad de que la organización no tenga capacidad para edificar el desarrollo urbano. El Estado procura todo lo relacionado con el cumplimiento de la norma, así como el financiamiento y de que la organización cubra con los perfiles económicos para garantizar la recuperación del crédito; los constructores velarán por desarrollar las especificaciones técnicas requeridas; la organización social de que se lleve a cabo conforme a lo proyectado como son calidad de materiales, cumplimiento de tiempos y la entrega de certificados, para dar seguridad a los agremiados.

También se puede considerar como público el lugar en el que confluyen medios de comunicación, los interesados en los asuntos públicos y el Estado. En este caso, el espacio público es donde estos tres interactúan y dan publicidad a los actos que desde diferentes campos realizan como son las

¹⁰² La expresión “tercer sector” puede considerarse también adecuada en la medida que sugiera una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a la no estatal en cuanto a la forma de producción, no incluyendo lo no estatal en cuanto a control... En otras palabras, estamos suponiendo la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, lo público no estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado y/o subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines de lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, la privada, finalmente, está volcada al lucro o al consumo. Bresser Pereira, Luis Carlos. Lo público no estatal en la reforma del Estado. Argentina. Nuria Cunill Grau (editores). Editorial Paidós. 1998. pp. 26-27

acciones de gobierno, la difusión de campañas políticas o las opiniones en torno a sucesos de trascendencia social.

Al darle publicidad a las ideas, lo que los medios de comunicación realizan es un ejercicio deliberativo, cuyo objeto es llegar a la toma de decisiones en torno a un asunto que nos concierne a muchos, esperando obtener el mayor respaldo y, suficientemente legitimada, pueda ejecutarse con altas probabilidades de éxito. Habermas aborda el asunto y lo vincula con la democratización de la sociedad:

“El principio deliberativo es tanto individual como democrático. Debemos afirmar, a riesgo de contradecir a toda una extensa tradición, que la ley legítima es el resultado de la deliberación general, y no la expresión de la voluntad general (...) de este modo se desplaza la carga de la prueba desde la moral de los ciudadanos hasta aquellos procedimientos de la formación de la voluntad y la opinión democrática que debe fundamentar la presunción de que son posibles sus resultados racionales”.¹⁰³

Otra connotación nos la aporta Leonardo Avritzer, quien refiere:

“La distinción habermasiana entre sistema y mundo de vida tiene consecuencias para una teoría de la democracia. Implica volver a la democracia dependiente de un espacio público de comunicación dialógica en el cual ocurren la crítica y el ejercicio de la autoridad, la tematización de nuevas cuestiones y la construcción de nuevas identidades. Siguiendo a Habermas, denominaremos a tal espacio esfera pública (...) tal esfera supone la posibilidad de una relación crítico-argumentativa con la

¹⁰³ Habermas, J. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona, España. Editorial Gustavo Gili. 1994. p. 26.

política en lugar de una relación participativa directa, abriendo así una nueva vía para el análisis de la democracia”.¹⁰⁴

La esfera pública es por tanto un nuevo campo donde confluyen diversos actores políticos en un lugar determinado para tomar decisiones y resolver alguna problemática que les concierne, de manera conjunta, al respecto añade Avritzer:

“El concepto de esfera pública tiene dos características centrales ligadas al debate democrático contemporáneo: la primera de ellas es la idea de un espacio para la interacción cara a cara distinto del Estado. En este espacio los individuos interactúan con otros, debaten las decisiones tomadas por la autoridad política, discuten el contenido moral de las diferentes relaciones existentes en el nivel de la sociedad y presentan demandas al Estado”.¹⁰⁵

El segundo elemento central en el concepto habermasiano de esfera pública, se plantea, es acerca de los alcances públicos de las decisiones, en donde la deliberación se da horizontalmente, entre iguales en forma libre. Para Avritzer, entonces, “la esfera pública habermasiana es igualitaria no sólo porque permite la libre participación sino también porque nuevas cuestiones como la dominación de las mujeres, en el espacio privado de la casa, y de los trabajadores, en el espacio de la fábrica, penetran el debate público”.¹⁰⁶

Así, para Habermas, cita Avritzer, “la publicidad emerge históricamente como el resultado de un proceso en el cual los individuos demandan de los gobernantes transparencia en sus decisiones y justificación moral de sus actos, proceso ligado a la posibilidad de la libre comunicación en el espacio

¹⁰⁴ Avritzer, Leonardo. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. En la revista *Metapolítica* #14 abril/junio 2000. México. p. 78.

¹⁰⁵ *Idem* p. 78.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 79.

público”.¹⁰⁷ Agrega, que el concepto de publicidad establece una dinámica en el interior de la política que no se cambia por intereses particularistas ni por la tentativa de concentrar poder con el objeto de dominar a otros individuos.

En la esfera pública se establecen nuevas relaciones entre los sujetos que participan en ella, desde diferentes campos de interés y donde el Estado tiene la misión de cumplir al menos con tres aspectos: dar seguridad, hacer que se cumpla el estado de derecho e intervenir en los casos de controversia. Las actividades de los medios de comunicación, si bien se circunscriben a generar dividendos económicos y ser rentables, también tienen una responsabilidad social, la cual se ubica en la difusión de las ideas. Para Habermas “resulta apropiada para el concepto fundamental de una teoría de la democracia, fundada normativamente, la <publicidad política> entendida como la sustancia de las condiciones comunicativas bajo las que puede realizarse una formación discursiva de la voluntad y de la opinión de un público compuesto por los ciudadanos de un Estado”.¹⁰⁸

En este marco, los medios de comunicación en un ambiente democrático juegan un papel trascendente, pues su labor no será encaminada a mejorar solamente sus ingresos ni enfocada a la lucha por el *rating*, sino a procurar información de utilidad a la sociedad con el fin de prever elementos para una adecuada toma de decisiones, es decir, el sentido será dar servicios de información para la toma de decisiones ciudadana.

Es entonces en la esfera pública a donde las pautas mediáticas serán aplicadas y pasará a conformar parte de ellas el discurso que tenga como fin lograr que se incida a favor o en contra de alguno de los candidatos. Por lo tanto, también debieran de considerarse aquellos mensajes creados, contratados y difundidos, por otros actores (empresarios, asociaciones gremiales,

¹⁰⁷ *loc. cit.* p. 79

¹⁰⁸ Habermas. *loc. cit.* p. 26.

organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos, de cualquier nivel) que intervengan en el proceso electoral.

La otra parte de este asunto es su costo, no evaluado en el conjunto de todo el proceso electoral, sino que sólo se hace en función de los candidatos aprobados por los partidos políticos con registro ante los Institutos Electorales. ¿O acaso la difusión de miles de anuncios no partidistas en el proceso electoral presidencial de julio de 2006, a través de la pantalla chica, fue gratuita?

Otro aspecto es el de su grado de penetración y eficacia. Desde la perspectiva de que no pudieran tener suficiente penetración entre los electores, por lo regular las campañas negativas son las que mayor grado de influencia ejercen, por lo que no debe dejarse de lado su influencia entre los auditorios que alcanza, incluso cuando, curiosamente, pudieran ser rechazadas por los ciudadanos como mecanismo político. Esto se puede observar en la elección de 2003, en una encuesta dada a conocer por *El Universal* en junio de ese año, 61% de los encuestados opinaron que consideraban que la propaganda le había generado desinterés por las campañas, lo mismo ocurrió en 2006 como lo muestra otro estudio demoscópico de *El Universal* (3-06-2006), que las campañas negativas sí tuvieron influencia en el electorado.

Todos contribuyeron a enturbiar el proceso electoral: los mensajes de López Obrador, los de Felipe Calderón, los del Consejo Coordinador Empresarial, así como los desplegados de la Presidencia de la República, y también los del organismo electoral. Si sumamos el costo de todos ellos, se puede considerar que el gasto electoral es más alto de lo que a simple vista tendríamos. En sí, la esfera pública fue invadida con anuncios no partidistas y la convirtieron en privada, en tanto la autoridad responsable no actuó en consecuencia a defender dicho espacio, que es de todos y no sólo de los

particulares, entre ellos los mismos dueños de los medios de comunicación.¹⁰⁹

¹⁰⁹ “En una sociedad en la que los intereses se hallan en conflicto, el hecho de que diversos agentes económicos gasten dinero para persuadir a otros constituye *prima facie* una prueba de que alguien se conduce de modo irracional. O bien los que gastan dinero para comunicar lo están dilapidando, o bien esos costosos mensajes persuaden a otros para que incorporen creencias que no corresponden a sus mejores intereses”. Przeworski, Adam. Deliberación y dominación ideológica. En Elster, Jon (compilador). *La democracia deliberativa*. Barcelona, España. Editorial Gedisa. 2001. p. 193.

6) Democracia y sistema electoral

El 14 de noviembre de 2006, en el Senado se aprobó iniciar el proceso para la reforma del Estado y en abril de 2007 la Ley de la Reforma del Estado planteó trabajar en cinco temas: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma al Poder Judicial, y Garantías Sociales. La profundidad de dicha ley se ubica en la modificación del sistema político mexicano en un plazo de un año.

De los cinco temas propuestos, los dos primeros son básicos para ubicar si se logra tener una mejor democracia con una nueva forma de organización del poder político en México, a través de la configuración de la renovación de la estructura institucional. En el primero se observa el establecimiento de un nuevo sistema de gobierno y en el segundo el mecanismo para su logro, la forma en que se realizará la renovación de los cargos de representación popular.

El primer tema que se trabajó fue el de Democracia y Sistema Electoral y para ello se instaló el Congreso Constituyente que aprobó la modificación del andamiaje electoral. La principal cualidad de la reforma fue elevar a rango constitucional aspectos como la disminución de tiempos de campaña, el uso de los tiempos del Estado para difundir *spots* en los medios de comunicación electrónicos y su administración por parte del IFE, una mayor coordinación entre los organismos electorales administradores de la elecciones federales y locales, para la fiscalización de los partidos políticos.

Uno de los objetivos básicos es la reducción de los costos económicos de la organización de los procesos electorales, que se concentraban en las campañas políticas, tanto por su duración como el gasto que se destinaba a los medios de comunicación. El resultado que se espera no implicará la disminución de la propaganda electoral, por lo contrario, conforme a la nueva

norma, se tendrá una mayor distribución de la misma y se ampliará hacia aquellos canales que no tenían propaganda electoral.

El otro tema abordado (Régimen de Estado y Gobierno)¹¹⁰, enfoca la atención en el sistema de gobierno. Las discusiones se han centrado en definir un modelo de tipo intermedio o híbrido (semipresidencial o semiparlamentario). Los trabajos arrancaron en septiembre de 2007 en el Senado y la agenda consideró: instaurar la figura de jefe de gabinete, que estaría en manos del Congreso; la composición del Congreso, la reelección de diputados y senadores, los mecanismos de revocación de mandato como el plebiscito y referéndum, además se incluyó el formato del Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo, la aprobación de presupuestos multianuales y el Plan de Desarrollo, por citar los de mayor trascendencia.¹¹¹

Sin embargo, al finalizar diciembre de 2007 el periódico *Milenio* informó que los trabajos para la Reforma del Estado estaban detenidos, por la existencia de divergencias. Mientras el PRI y el PRD plantearon acotar la figura presidencial y crear el cargo de jefe de gabinete, el PAN estableció fortalecer el régimen presidencial.

Con la reforma electoral, se elevaron a grado constitucional algunos puntos que se encontraban en la ley secundaria, se da un paso a mejorar el sistema político mexicano y también el proceso de democratización. Pero no son suficientes para alcanzar un mejor plano democrático en el que los ciudadanos también se vean reflejados, ya sea para ser electos, o para medir la eficacia de los gobernantes en turno y determinar su actuación bajo parámetros que, siendo el caso, deban ser removidos.

¹¹⁰ Cabe recordar que para ello se constituyó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso para la Reforma del Estado (CENCA), que en su primer etapa fue presidida por el senador Santiago Creel, del PAN, y en la segunda etapa quien dirigió las negociaciones fue la presidenta de la Cámara Baja, Ruth Zavaleta, quien dijo que en esta nueva etapa “habrá una integración más plural de la CENCA, con mayor participación de los partidos pequeños, los cuales se han quejado de ser excluidos de las negociaciones”. *Reforma*. Claudia Guerrero, 03-10-2007, p. 8.

¹¹¹ Los trabajos iniciaron el 24 de setiembre de 2007. El equipo de trabajo fue presidido por el senador Raymundo Cárdenas (del PRD), quien explicó que “la intención es que se logren establecer propuestas en donde se construya una nueva relación ente los poderes Legislativo y Ejecutivo”. *Milenio*. Angélica Mercado, 24-09-2007, p. 6.

Esta reforma mejorará el sistema de partidos al pretender, primero, hacer más transparente su administración, al enfocar la atención en los mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña; y segundo que les confiere la facultad de que sólo ellos podrán postular candidatos.¹¹²

Al quitar cierto poder económico a los medios de comunicación masiva (sobre todo a los electrónicos), se deberá estar atento a las posibles repercusiones que se pudieran presentar por parte de los dueños de los consorcios televisión y radio afectados, lo cual no es un asunto menor. Después de aprobada la reforma electoral constitucional, hubo mensajes de este sector que no habría que desestimar en lo futuro, como fue la declaración de que hasta antes de la reforma los medios habían contribuido a mantener el control sobre la sociedad, y con ello dieron a entender que tienen a sus alcance medios que les permitirían provocar que ese control pudiera desaparecer y generar un estallido social.

Los poderes fácticos aún conservan sus estilos, la inercia reciente no acabará con la publicación de la reforma, y se puede esperar que exista alguna respuesta que genere tensión de tipo social, la cual habrá que observar y aquilatar en su justa medida.

También la cúpula empresarial, por medio Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) estableció una estrategia mediante la ruta judicial para manifestar su inconformidad, e interpuso 41 amparos en juzgados locales, de los cuales les fueron admitidos 14, para impugnar el artículo 41 de la reforma constitu-

¹¹² Al ser los partidos la única instancia para postular candidatos se les dota de la facultad de tener mayor control sobre quienes primero, son elegidos y después postulados, y que de ganar, disminuya los márgenes discrecionales con que se pueda conducir el ganador, una vez que forma parte del gobierno, ya sea como integrante de un ayuntamiento, diputado local, diputado federal, senador, gobernador o Presidente de la República.

cional en materia electoral, con el argumento de que la reforma atentó contra la libertad de expresión y los derechos civiles.¹¹³

Se sumaron al reclamo algunos intelectuales que también promovieron una demanda de amparo en contra de la misma reforma, pero fue desechada por la autoridad del Poder Judicial de la Federación, al considerarla como notoriamente improcedente.¹¹⁴

Aunque se han dado pasos significativos con la reforma electoral, existen temas pendientes para alcanzar una plena democracia y en la que los ciudadanos estén plenamente representados y ver que funcione la nueva arquitectura institucional.¹¹⁵ Así, los esquemas para la búsqueda del voto deberán modificarse notoriamente y, quizá, se privilegien ahora las campañas por tierra para buscar un mayor contacto con los electores, conocer sus demandas, y también llevarlas a la agenda.

La democracia tiene uno de sus principales baluartes en el sistema electoral; ahí se encuentra el plano que legitima la renovación periódica de los poderes; es de donde surgen los actores políticos que ocuparán las carteras del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, ya sea a nivel federal o estatal (en el caso del Distrito Federal del jefe del gobierno o de los delegados); de esta forma el sistema electoral incide en sistema político.

Robert A. Dahl sostiene que “como quiera que el desarrollo de un sistema político facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta importante del proceso democrático (...) el

¹¹³ Esta postura no es nueva, Emilio Azcárraga Jean, presidente del Grupo Televisa, en una intervención en Princeton Club de Nueva York, declaró que estaba en contra de que se controle la propaganda política en medios electrónicos como han propuesto varios legisladores, indicó: “Cualquier control sería inaceptable en una filosofía de apertura de cambio”. *El Universal*. Noelia Sastre. Corresponsal, 15-10-2004, p. A-8.

¹¹⁴ *Milenio*. Jesús Alejo, 28-12-2007, pág. 5.

¹¹⁵ En el Senado, donde se llevó a cabo una reunión de trabajo del Grupo Plural con el representante de la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, ésta instancia “advirtió a los senadores que elaboran la nueva legislación federal de radio y televisión que el control de los medios de comunicación en forma monopólica u oligopólica ‘vulnera el derecho de la libertad de expresión, porque afecta el requisitos de la pluralidad de la información’, dijo Lilita Valina, representante adjunta en México de la Alta Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. *La Jornada*. Víctor Ballinas y Andrea Becerril, 29-11-2007, p. 10.

gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”,¹¹⁶ y utiliza el término democracia “para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera y o casi enteramente a todos sus ciudadanos”.¹¹⁷ Además, para que la democracia sea manifiesta deben existir tres condiciones, las cuales pudieran no ser suficientes:

1. “Formular sus preferencias
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias”.¹¹⁸

Alan Touraine considera que “la democracia sólo es vigorosa cuando está contenida en un deseo de liberación que se da constantemente nuevas fronteras, a la vez más distante y más cercana, puesto que se vuelve contra las formas de autoridad y de represión que tocan la experiencia más personal. Así definido, el espíritu democrático puede responder a las dos exigencias que parecían contradictorias: limitar el poder y responder a las demandas de la mayoría”.¹¹⁹

Adicionalmente Jaime Cárdenas aporta una serie de elementos que permiten caracterizar a un régimen democrático y diferenciarlo de uno totalitario y señala que se entiende que:

“un régimen democrático es aquel que posee al menos las siguientes características: competencia en igualdad de circunstancias entre distin-

¹¹⁶ A. Dahl, Robert. La poliarquía. Participación y oposición. Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S.A.). 2002. p. 13.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 13.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 14.

¹¹⁹ Touraine, Alan. ¿Qué es la democracia? op.cit. p. 21.

tas élites políticas por el favor del electorado; la determinación de cuál elite gobernará se realiza a través de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes, y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Un régimen autoritario posee, por su parte, las siguientes distintivas:

- 1) Pluralismo político limitado y no responsable.
- 2) No cuenta con una ideología acabada, pero sí con ciertos comportamientos políticos (*distinctive mentalities*).
- 3) Movilización política casi inexistente a no ser porque el régimen la impulse al necesitarla.
- 4) El poder reside en un líder o en un pequeño grupo. El ejercicio del poder que realiza puede totalmente predecirse aunque aparentemente no estén bien definidos sus límites formales”.¹²⁰

Por lo tanto, se considera la existencia de la democracia cuando se tienen elecciones competidas, en la que los electores tienen la oportunidad de elegir a quienes los representen en forma libre y periódica, de una serie de opciones.¹²¹

Hay autores que sostienen que para tener una democracia de mayor calidad se requiere que existan otros componentes como son: igualdad de acceso a medios de difusión, neutralidad del gobierno en turno en la organización electoral, y aquellos que tienen una connotación económica, a saber:

¹²⁰ Cárdenas Gracia, Jaime. Sobre la tipología del régimen mexicano. En *Transición política y reforma constitucional en México*. Editorial UNAM. México. 1994. pp. 55-56.

¹²¹ “Pero avanzando algo más pueden señalarse características que delimitan un tipo de elecciones razonablemente competidas. Estas características podrían sintetizarse en una serie de requisitos legales y socioeconómicos fundamentales para una justa competición y que se enumeran a continuación: derecho universal al sufragio; convocatoria regular y periódica a elecciones; libertad de asociación para presentar candidatos; igualdad de tendencia de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de información y publicidad; neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; garantías para una libre emisión del voto (ausencia de coacciones, protección del secreto); recuento público de los votos emitidos; aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre candidatos; existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales”. M. Vallès, Joseph. Bosh, Agustí. Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona, España. Editorial Ariel. p. 15; y en Nohlen, Dieter Elecciones y sistemas electorales. Caracas, Venezuela. Editorial Nueva sociedad. 1995. p. 12.

igualdad en la disposición de recursos económicos para el funcionamiento de las campañas de los candidatos, igualdad de información de los electores para elaborar sus decisiones.¹²²

En sí, el sistema electoral es un componente del sistema político y su principal función es transformar los votos en gobiernos, que de esta forma son legitimados, y está constituido, por una parte, por los organismos electorales y por otra por el sistema de partidos, los cuales interactúan de forma continua, no sólo en el proceso electoral, sino también en las etapas en que no existen comicios.

El sistema electoral está compuesto por varios subsistemas, que se dividen conforme cada una de las etapas del proceso electoral como son: organización electoral, capacitación electoral, fiscalización, medios de impugnación; en cuanto al sistema de partidos éste pudiera dividirse en los subsistemas legal y el institucional.

Se puede considerar al sistema electoral mexicano como un sistema abierto, pero cómo explicar que esto es sólo en la etapa electoral, ya que es abierto en la media que permite la renovación de los poderes, pero se cierra una vez que los elegidos y toman posesión de su cargo, porque no existen mecanismos para la revocación del mandato ante gobiernos que son ineficientes.

En estas condiciones, nuestra democracia todavía presenta algunas limitantes, porque, como en el caso que se comenta, los ciudadanos son soberanos sólo el día de la jornada electoral, posteriormente carecen de opciones para revocar mandatos que no den resultados, en cualquier nivel de gobier-

¹²² *Ibíd.* p. 16.

no; en tanto, los servidores públicos son designados por el gobernante en turno y se transforman en delegados.¹²³

El sistema político permite que los delegados no sean removidos por los ciudadanos, sino sólo por quienes los designaron; por lo tanto, en este plano el sistema se puede considerarse como cerrado. Al respecto O'Donnell explica que:

“Robert Dahl usó el término de ‘poliarquía’ para referirse a lo que comúnmente nosotros llamamos democracias -sistema de participación política y elecciones libres y justas para determinar quién gobierne (...) Algunos regímenes conocen el concepto de poliarquías, pero no se han convertido en democracias consolidadas ni institucionalizadas. En vez de ello, parece que han tratado de continuar democracias que podrían ser llamadas ‘delegativas’, que se oponen a lo representativo”.¹²⁴

Es insoslayable que el sistema político mexicano ha avanzado sustancialmente en el proceso de democratización de la sociedad con la nueva reforma electoral, como fue en algunos aspectos que provocaron incertidumbre en torno a la definición de los ganadores en una contienda electoral, pero también había que avanzar en la reformulación del sistema político.

Por ello, queda la duda de hasta dónde en la práctica podrá llevarse a cabo y no se viole la nueva normatividad. Esto viene a cuento porque, si bien la ley estableció que ya no se podrá hacer la compra de espacios en radio y televisión y los *spots* sólo serán distribuidos a través de los tiempos del Estado y administrados por el IFE, el punto que establecerá la diferencia se ubica en que dicha compra no se podrá realizar como de tipo político y pu-

¹²³ “Las democracias delegativas están basadas en la participación pasiva, después de votar, se espera que los ciudadanos se conviertan en espectadores de lo que el gobierno hace”. En entrevista con Guillermo O'Donnell, director académico y profesor de “Gobierno y sociología”, en el Instituto Hellen Kellog para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. Enero-marzo 1994. Estudios políticos No. 2. *Ciudadanía, autoritarismo y consolidación democrática*. Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública. UNAM. México. p.170.

¹²⁴ *Ibid.* p. 169.

diera darse la difusión, en forma matizada, de publicidad con cargo de compra de manera convencional y que conlleve un mensaje que haga relación a alguno de los actores que en ese momento se encuentre en una posición que lo profile con ventajas sobre los otros candidatos.

Quienes piensen que con este marco normativo en materia electoral se va a evitar en forma tajante la negociación medios–partidos–políticos–candidatos–terceros y la contratación comercial de mensajes, estará confiando plenamente que todos han entrado a una normalidad democrática y aceptarán por sí las reglas establecidas; por ser la primera vez que se ponga en juego dicho andamiaje, se deberá de prestar mayor atención a los medios de comunicación, porque la disputa de los espacios de representación popular seguirá siendo el punto que genere desencuentros con quienes sientan la tentación de jugar en el límite y tensar el ambiente, porque ahí tendrá la posibilidad de ganar o de impedir el triunfo del otro.

En esta parte se deberá poner atención, de manera particular, porque ya no será en la cantidad de mensajes difundidos sino en el contenido de los mismos, y es en lo que se deberá de centrar la lupa de fiscalización, ya que aún queda abierta la posibilidad de comprar las editoriales de comentaristas, de plumas o de aquéllos que se dediquen al análisis y propongan novedosas formas de difusión, pues de lo que se trata es evitar descalificaciones que impacten en la disminución de votos de alguno de los participantes en el proceso electoral, ante los posibles recovecos que presente la nueva normatividad que en la ley secundaria pudieran existir, es en esa parte que deberá de trabajar cada instituto electoral, a fin de aplicar la norma y evitar que ésta se ponga en duda.

Un punto a considerar, es la creación de una contraloría que fiscalice al IFE; y quizá también a los organismos electorales locales en el marco de sus

atribuciones, esto porque se ha mencionado que limitará su autonomía,¹²⁵ aspecto que es en parte cierto, pero lo que se busca es evitar las disfunciones en la administración de los recursos públicos que reciben los organismos electorales en general, ya que su mira será con un enfoque particular, porque las disfunciones son propias de aquellos elementos que surgen en todo organismo de tipo colegiado o con organización horizontal.

Entonces, cabría la pregunta, con los cambios constitucionales en materia electoral ¿hemos llegado a la democracia y ahora sí ha finalizado el proceso de transición? Desde mi punto de vista, se ha cubierto en parte, faltaría que se cumpla con los supuestos adicionados en el proyecto de nación de nuestra Carta Magna; observar que la estructura institucional funcione, pues falta abordar en la Reforma del Estado tres temas, uno inherente a los estados (el federalismo), otro es el Poder Judicial y finalmente el de la ciudadanía; y, ahora, el reto será el cabal cumplimiento del marco jurídico electoral y sus resultados; por tanto, esa normalidad democrática estará ubicada en los próximos procesos electorales, y en configurar una cultura que permita comprender a cabalidad los cambios, porque se seguirá percibiendo bajo el esquema que nos regía, y eso no se quita con decretos, sino con la práctica continua, rehaciendo hábitos y, si se quiere, con valores de tipo ético, desde los integrantes de los organismos electorales, hasta por quienes ocupen los cargos de elección popular.

El manejo de valores por parte de quienes participarán en las elecciones, y que tiene que ver no sólo con los candidatos, también incluye desde las dirigencias de los partidos políticos, sus militantes, sus simpatizantes; los particulares que están comprometidos con los partidos, de los funcionarios públicos que ocupan espacios por el triunfo electoral, de los funcionarios

¹²⁵ “El consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, dijo que la reforma comicial contiene aspectos que vulneran la independencia de este organismo y presionaría, de modo negativo, a los integrantes del Consejo General del mismo... El nombramiento del contralor del IFE, desde la Cámara de Diputados puede inhibir la actuación de los consejeros, porque tal figura, insistió ‘genera conflicto de intereses’ frente a los partidos políticos”. *La Jornada*. Fabiola Martínez, 14-10-2007, p. 14.

electorales, y hasta de los mismos ciudadanos, y cuyas principales interacciones o puntos de confluencia se van a encontrar en el espacio público.

Es en el espacio público donde se dará, no una interacción aterciopelada, sino en la que se contrasten proyectos, se opongan visiones o se desechen propuestas, por aquellos disensos propios de grupos, organizaciones, partidos políticos, con la intención de debatir sobre sus intereses los planteamientos que buscarán hacer llegar a la sociedad.

En el plano simbólico reside mucha de la fortaleza de las actuales reformas. Primero fueron presentadas y aprobadas la iniciativa de ley de Reforma del Estado, en el mes de noviembre de 2006; posteriormente, el Senado y la Cámara de Diputados y los estados lo hicieron en septiembre; finalmente, se conformó el Congreso Constituyente, que en el mes de noviembre de 2007, aprobó las reformas electorales. Es decir, en meses que simbólicamente reflejan momentos de trascendencia histórica para México: la celebración de la Independencia en septiembre, y la celebración de la Revolución Mexicana en noviembre.

7) La administración de los procesos electorales y el monitoreo

En la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en México intervienen dos tipos de instancias públicas. Por un lado, la administrativa, y por otro, la jurisdiccional. La primera se encarga de la parte organizativa y la segunda de resolver todo lo relacionado con las controversias derivadas de la administración electoral. Tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional existen a nivel federal y local.

Con las nuevas disposiciones constitucionales en materia electoral, a la autoridad administrativa electoral federal le confieren atribuciones que la fortalecen. Las principales modificaciones se centran en la disminución del costo electoral y de los tiempos de campaña, evitar la compra de espacios para la difusión de campañas negras en los medios de comunicación electrónica, y una fiscalización más eficiente.¹²⁶

Uno de los efectos del nuevo marco normativo se reflejará en las fórmulas en que deberán comunicarse los partidos políticos y sus candidatos con los ciudadanos, por lo que aparecerán nuevas conductas de los actores políticos que, al no poder contratar espacios publicitarios, deberán crear otras formas de difusión con un nuevo discurso para dar a conocer sus planteamientos. A su vez, los medios de comunicación electrónicos deberán conducirse en forma más responsable con sus auditorios, pues son el medio por el cual van a circular las ideas sobre los diferentes temas de la agenda.

Y, finalmente, el IFE será el encargado de la “administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al derecho de los partidos políticos nacionales”.¹²⁷ Además de administrar los tiempos del Estado, deberá dar seguimiento a los mensajes que emi-

¹²⁶ El artículo 41 constitucional define en su fracción III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación. *Diario Oficial de la Federación*. 13 de noviembre 2007.

¹²⁷ *Ibid.* 13 de noviembre 2007.

tan los actores políticos en los medios de comunicación, para corroborar si se cumple con el marco normativo y, en caso de no ser así, valorar posibles sanciones, pues el legislador definió en el apartado A del Artículo 41 en referencia que:

“Los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona pública o privada, 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 cargo de elección popular.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación vigente”.¹²⁸

Al ser la autoridad en la materia, implica la responsabilidad de dar cumplimiento a todo lo que surja en torno a este punto. Estas facultades impactarán en forma directa en la operatividad del organismo electoral, por tanto, deberá de reformular su estructura y formas de trabajo y, para disminuir el costo de sus nuevas actividades, bien pudiera establecer sincronía con sus homólogos electorales locales, pues cubrir la totalidad del territorio, la amplitud del espacio radiofónico y televisivo, así como los tiempos establecidos, implica nuevos retos en tecnología, recursos humanos, planeación y conocimiento del tema.

Sin embargo, en los tres últimos procesos electorales federales, en este particular ámbito, es en el que menos eficacia ha mostrado, tan es así, que fue uno de los factores que influyeron para precipitar la necesidad de la re-

¹²⁸ *Ibíd.* 13 de noviembre 2007.

forma del Estado que se trabaja en el Poder Legislativo. Una vez que la nueva legislación entró en vigor el 13 de noviembre de 2007, el IFE no tuvo la capacidad de cumplir con el nuevo ordenamiento, pues requería también de la ley secundaria, a efecto de analizar, planear y posteriormente, hacer cumplir la norma.

En un inicio, la Secretaría de Gobernación fue quien asumió esa responsabilidad y envió un exhorto para puntualizar la entrada en vigor del ordenamiento en materia de publicidad a fin de que los gobiernos locales, municipales y en general, representantes populares, dejaran de promoverse en forma personalizada en los medios electrónicos y modificaran su difusión en una comunicación institucional. Además, anunció que la Presidencia de la República cumpliría con la norma retirando toda la publicidad en la que Felipe Calderón apareciera con imagen o voz. Le siguieron el gobierno de Zacatecas y del Distrito Federal.

Asimismo, a raíz de la Reforma Constitucional en materia electoral la operatividad de los organismos electorales estará enmarcada en dos aspectos: la forma del monitoreo a medios electrónicos así como nuevos formatos para organizar los debates. El monitoreo abarcará otros actores que se difunde en los medios de comunicación, y no sólo a los partidos políticos y sus candidatos. Los formatos de debate deberán ser de otro tipo, porque actualmente son muy acartonados, y pudiera esperarse que el moderador realmente funja como tal y no como un dador de la palabra. El discurso en los debates pudiera ser enfocado a dos tipos: uno a las propuestas de los candidatos -formato tradicional-; y 2) a permitir que se ofrezcan elementos que generen la discusión, la deliberación y dejen a los electores con la capacidad de decidir sobre sus favoritos.

Para comprender con mayor detenimiento el impacto de la reforma constitucional electoral en el organismo que administra los comicios, se debe

hacer una valoración sobre su forma organizativa, porque las nuevas atribuciones que se le han conferido las realizaba una instancia con una organización vertical: la Secretaría de Gobernación. Ahora lo deberá hacer una de tipo horizontal, y eso no es un asunto menor.

Con el proceso de liberalización se aprobó una de las reformas electorales a través de la cual se creó el andamiaje cuya principal característica fue que las elecciones fueran organizadas por una institución pública autónoma del gobierno, estatal o federal. Al crear un régimen particular para la organización de los procesos electorales, se efectuó en consonancia con un proceso de descentralización que consideró un marco jurídico particular y el establecimiento de una instancia que, jerárquicamente, no dependiera del Poder Ejecutivo Federal o local, y por ello se les dotó de facultades para que tuviera a su alcance los recursos necesarios para cumplir con sus fines.

Así, la descentralización será una fórmula que dote de credibilidad, certeza y confianza, el relevo de los poderes públicos en México, es decir la renovación del Poder Ejecutivo Federal; los poderes ejecutivos locales, las legislaturas federales y locales, y los ayuntamientos. Al respecto, Pichardo Pagaza planteó:

“La descentralización contribuyó, sin duda, a fortalecer el pacto de la unión por la vía administrativa y en menor grado, por las consecuencias políticas derivadas del ejercicio de competencias, atribuciones y recursos adicionales. Otros acontecimientos permitieron avanzar hacia un federalismo cada vez más fortalecido, tal como fue concebido por el Constituyente de 1917. Los de mayor relevancia, ni duda cabe, han sido las sucesivas reformas político-electorales que facilitaron la alternancia, en los ejecutivos locales, de partidos distintos del PRI”.¹²⁹

¹²⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la nueva administración pública de México. Volumen I. México. Instituto de Administración Pública. 2003. p. 72. Cabe mencionar que el autor menciona que fue en el periodo de 1976-1982 cuando se produjo un rompimiento importante para fortalecer el sistema federal mexicano, pero que se va a

Los organismos electorales fueron concebidos con la perspectiva de ser una organización técnica moderna, que responda a la nueva dinámica social y política que se perfilaba con la liberalización política a nivel nacional. Por tal motivo y para cumplir con sus funciones se distinguen por su actualización tecnológica, con instalaciones funcionales y espacios dignos, el mobiliario y el equipo que utilizan sobresalen de otras dependencias gubernamentales, hay una exigencia al personal de un comportamiento ético y de legalidad, pero sobre todo se requirió (y se requiere de forma permanente) de la capacitación del personal, ya sea en materia electoral o administrativa.

Las instancias electorales se estructuran bajo el método horizontal o de procedimientos, a fin de responder a una actividad que técnicamente requiere de precisión y puntualidad; es decir, enfocada hacia la eficacia operativa en cada uno de sus actos, ya que se requiere de personal muy especializado¹³⁰ para cubrir diferentes etapas del proceso electoral como son la organización, la atención a partidos políticos, la administración del presupuesto, la capacitación, la preparación de los servidores electorales, así como la atención de servicios que complementan la organización de las elecciones, el acceso y actualización de recursos técnico-informáticos, la información, y el cumplimiento de asuntos legales, pero que, aunque están disociados en cuanto al tipo de actividades que realizan, funcionan en un esquema de interacción.

La especialización en un organismo público plantea una serie de ventajas y desventajas. Entre las ventajas están la ubicación del personal en aquellas

acentuar en el siguiente sexenio, por lo que el periodo de 1976 a 1988 el acento político recae en el orden estatal. "No podía ser de otra manera puesto que son los estados o entidades las creadoras y constituyentes del pacto federal o pacto de la Unión. Los estados han sido los primeros en exigir el cumplimiento del sistema federal tal como lo consagra la Constitución". *op. cit.* p. 63.

¹³⁰ "... si es cierto que la organización horizontal se encuentra influida por <tipos> de especialización individual existentes en una determinada sociedad y por un determinado mercado de trabajo, es asimismo cierto que constituye a su vez una importante fuente de especializaciones individuales provocadas, a veces inconcientemente, por la forma en que determinada operación se ha subdividido en sus distintas fases, constituyendo el modelo de organización horizontal". Cimmino, Salvatore. La dimensión horizontal y el principio de especialización; La dimensión vertical y el principio de autoridad y la Función auxiliar. en Espejel, Samuel. Compilador. *Estructura y proceso gubernamental.* México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. 1981. p. 33.

áreas que son propias para el desenvolvimiento de sus aptitudes; disminuir los costos de la organización; facilidad para el adiestramiento individual; la precisión, puntualidad y rapidez en la ejecución.¹³¹ Como se puede observar, estos aspectos son los que permiten que entidades como las que administran las elecciones puedan cumplir en el tiempo y forma con aquellos aspectos de la organización comicial, pues no cumplir con los plazos establecidos, implicaría favorecer a alguno de los partidos políticos que contienden en los procesos electorales, o en todo caso, generar mayores costos, propiciar desconfianza y evidenciar una institución carente de capacidad para la organización de los comicios.

Entre las desventajas que se pueden citar es que el alto grado de especialización provoca que existan problemas de coordinación entre las áreas; de control y de programación interna, ya que es difícil poder englobar en forma conceptual algunas de las actividades, por lo que el catálogo y gama de conceptos se amplían a tal grado que no se pueden ajustar a las formas programáticas. Además, de que la repetición de los procesos, una y otra vez, generan monotonía en las actividades, y la intensidad que adquiere el proceso electoral con la disminución abrupta de las cargas de trabajo en los periodos en que no hay elecciones, provoca un relajamiento moral y la pérdida de perspectiva profesional, porque la especialización llega a tal grado que si bien adquieren destrezas y rapidez, también se realizan procesos más simples.¹³²

A fin de dar mayor claridad de las implicaciones de la organización electoral tomemos dos casos, uno local y otro federal. El primero corresponde al Instituto Electoral del Estado de México y el otro al Instituto Federal Electoral; sirve comparar ambos institutos por la magnitud de las elecciones que organizan y nos dará una idea de sus principales diferencias en su operatividad. Con el objeto de desahogar a través de la deliberación los trabajos de

¹³¹ *Ibid.* pp. 36-39.

¹³² *Idem.* pp. 36-39.

la organización de los comicios en la etapa electoral, así como de las actividades ordinarias se establecen las comisiones, encargadas de manera específica de alguna de las partes de la organización electoral.

Cada una de las comisiones se conforman con tres consejeros electorales (con voz y voto) y uno de ellos la preside, así como de los representantes de los partidos políticos con registro ante el organismo administrativo electoral del que se trate, quienes asisten con sólo voz. Las decisiones¹³³ que se toman son en forma colegiada, y para que tenga validez la sesión de una comisión, deberán estar presentes al menos dos de los consejeros electorales; a su vez, una vez que inicia una sesión, para aprobar un proyecto se necesitan por lo menos dos votos. Cada comisión convoca a sesiones a partir de las cargas de trabajo que se generen, y una vez que deshogan las mismas, se elabora un proyecto de acuerdo, que se presenta ante los integrantes del Consejo General para su aprobación o no.

En el caso del Estado de México, el artículo 66 de su Código Electoral mandata al Consejo General la realización de monitoreos cuantitativos y cualitativos “y el seguimiento de notas informativas en medios de comunicación impresos y electrónicos a través de una comisión que informará periódicamente al mismo sobre los resultados de tales monitoreos y seguimiento, que serán quincenales en tiempo de proceso electoral (...)”. El Consejo General publicará los resultados de esta actividad en los principales diarios de circulación en el Estado”.¹³⁴ El mismo ordenamiento legal define la instancia encargada para atender “todo lo relacionado con la prerrogativa del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en este Código en todo lo relacionado a propaganda polí-

¹³³ Tomo el caso del Instituto Electoral del Estado de México en el que el 30 de marzo de 2007, el Consejo General aprobó el Acuerdo que contiene el Reglamento de Sesiones de las Comisiones.

¹³⁴ Instituto Electoral del Estado de México.. Legislación Electoral del Estado de México. 2005-2006. México Cuarta Edición. Abril 2005. p. 159.

tica; y coadyuvar con la fiscalización de los gastos de campaña, se creará la Comisión de Radiodifusión y Propaganda”.¹³⁵

Se añade que “La comisión realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el periodo de campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político. Los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos y candidatos y medir sus gastos de inversión en medios de comunicación. En este último caso, el monitoreo de medios servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña. El instituto podrá auxiliarse de empresas externas para realizar dicho monitoreo”.¹³⁶

Cabe señalar que para medir el gasto que realizan los partidos políticos y sus candidatos, los topes de campaña consideran todos aquellos que se realicen en los medios de comunicación impresos y electrónicos tales como mensajes, anuncios publicitarios y similares, tendentes a la obtención del voto.¹³⁷

A su vez, se deberá integrar la Comisión de Radiodifusión y Propaganda, que estará compuesta por tres consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos acreditados ante el IEEM.¹³⁸ Uno de los consejeros la preside y podrá sesionar con la presencia de dos de los integrantes con voz y voto. Además, en esta Comisión participan también el titular de la Unidad de Comunicación Social del IEEM y un representante del Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.

¹³⁵ *Ibíd.* p. 228.

¹³⁶ *Ídem.* p. 228.

¹³⁷ *loc. cit.* p. 228.

¹³⁸ De acuerdo con la norma electoral, las Comisiones se integrarán con 3 consejeros electorales, quienes tendrán voz y voto; así como los representantes de los partidos políticos, que sólo asisten a las sesiones con voz. Asimismo, un aspecto importante es que todos los acuerdos que se toman en las comisiones, sólo tiene carácter de proyecto, y es hasta que son aprobados por el Consejo General como adquieren validez para su ejecución.

A fin de cumplir con la norma se establece una serie de vínculos interinstitucionales cuyo procedimiento se sigue según el caso, ya sea la contratación de una empresa o que el propio Instituto, a través de sus áreas operativas se encarguen de realizarlo. Si el Consejo General determina que sea una empresa la que lo realice entonces se lanza una Convocatoria Pública Nacional para que se cuente con diversas opciones en la contratación, para ello se deben de cumplir con una serie de requisitos a fin de garantizar el servicio solicitado.¹³⁹

Si la determinación fue que una empresa realice el monitoreo entonces sólo se esperan sus resultados, los cuales se presentan en las sesiones de la Comisión de Radiodifusión para elaborar los proyectos respectivos, y una vez aprobados, se canalizan hacia el Consejo General para su discusión y aprobación definitiva y puedan publicarse en la Gaceta Oficial de Gobierno.

En cuanto al IFE, el artículo 48 señala en su punto 12 que “la Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General”. Se añade en su punto 13. “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”.¹⁴⁰ En ambos casos existen las instancias y el procedimiento mediante el cual se dará seguimiento a los mensajes que emitan los partidos políticos. La diferencia es que en el Estado de México no se establece en forma clara la posibilidad de la compra de espacios publicitarios por terceros, pero sí una serie de aspectos, como la contratación de una empresa para el monitoreo, entre otros.

¹³⁹ Para ello existe un procedimiento que debe ser aplicado por el Comité de Adquisiciones del Instituto Electoral del Estado de México, integrado por la Dirección de Administración, la Dirección General, la Unidad de Asesoría Jurídica y Consultiva, la Unidad de la Contraloría y el área usuaria.

¹⁴⁰ Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales. México. 1999. p. 43.

8) Alcances y límites del monitoreo

En ambos organismos electorales corresponde a la Comisión de Radiodifusión definir los métodos del Monitoreo, para determinar el número de medios a los que se les dará seguimiento, el periodo y los criterios de monitoreo, así como las particularidades del mismo. En el método que se establezca, se deberá considerar un apartado para que no sólo se realice la cuantificación de los mensajes publicitarios, que fue el principal problema del IFE; ya que dicho organismo sólo se abocó a señalar la cantidad de publicidad desplegada sin considerar su contenido, sino que también se especifique el análisis de los mensajes.

Es decir, la ley permite al organismo electoral estatal realizar un monitoreo cualitativo, por lo tanto, éste deberá enfocarse a especificar la intencionalidad de los mensajes que se difundan en los medios de comunicación y establecer si alguno de ellos trastoca el marco legal. Este es un aspecto importante, porque aquí es donde se definen los alcances del monitoreo. En el método deberá estipularse algún punto, para saber si la empresa que sea contratada puede llevarlo a cabo.

También habrá de considerar el factor geográfico, ya que, por ejemplo, las características orográficas del Estado de México, son propicias para que no sólo se emitan mensajes desde dentro de sus fronteras, sino que también se hace desde otros espacios mediáticos situados en los estados que colindan con la entidad mexiquense y que tienen influencia entre los electores. Este aspecto no fue delineado claramente en el IFE, pues uno de los reclamos fue que homologaron los horarios del país, cuando existen usos horarios diferentes en la parte norte.

Este comparativo permite observar las similitudes y diferencias que pudieran presentarse en cuanto el monitoreo que deba de realizar el IFE para dar

seguimiento a los mensajes políticos que se emitan en los medios de comunicación electrónicos.

Hay dos casos que se pueden citar para acentuar las diferencias entre los organismos electorales locales que administran elecciones y su homólogo federal. En Querétaro, el Instituto Estatal Electoral en la elección de 2003, decidió en sesión de Consejo General que TV Azteca saliera de las instalaciones del organismo electoral, pues poco después de las seis de la tarde su conductor, Javier Alatorre, violó la normatividad al señalar a un ganador en la elección de gobernador, además daría cuenta de la violación a la norma por parte de Televisión Azteca ante la Secretaría de Gobernación. El otro es uno que se presentó en forma recurrente en las elecciones del Estado de México, donde el Instituto Electoral local dio parte a Gobernación de que una emisora local violaba la ley en los procesos electorales. Dicha emisora disminuyó el tipo de señalamientos en la siguiente elección en la entidad.¹⁴¹

A contrapelo, el IFE ha sido omiso en este plano y ha permitido la impunidad, Para no tocar el ya traído y llevado proceso electoral presidencial de 2006 cito otro caso que es un buen ejemplo de ello. En efecto, Sergio Sarmiento en una declaración para la revista *Proceso* señaló “En las elecciones de 1997, cuando era vicepresidente de Noticias de TV Azteca, tomó la decisión de no acatar la recomendación del IFE sobre la forma de presentar los segmentos informativos, porque <a la gente no le interesa tanto la cobertura política, a menos que haya un escándalo, que se estén peleando los candidatos, que se dirijan insultos>. El IFE quería que los noticiarios de TV Azteca colocaran a todos los candidatos en el mismo bloque, <porque eso era más justo, y yo mismo me negué a hacerlo, pensando en el *raiting*>”, dijo Sarmiento.¹⁴²

¹⁴¹ La Ley de Imprenta data de 1917, y sus sanciones ya no son acordes con la nueva realidad que vive el país.

¹⁴² *Proceso*. Gerardo Albarrán, 18-06-2000, *Televisa y TV Azteca tras la credibilidad... y el raiting*. pp.. 26-28.

Una de las etapas que generaron mayor problema al IFE en los dos últimos procesos electorales federales fue la aparición de propaganda negra en los medios de comunicación masiva, en particular, la que se difundió en los medios electrónicos. Estas actividades se engloban dentro de las actividades de fiscalización de los organismos electorales, que parten de la entrega de prerrogativas a los partidos políticos, su gasto y su comprobación. Pero no sólo eso, tampoco se ha destacado por actuar conforme a la norma cuando debe tratar con los medios de comunicación, y no se diga con los electrónicos.

Ahora deberá cumplir con el marco legal en materia de medios de comunicación, con el objeto de restituir la confianza en las instituciones electorales, y ese será un punto medular para fortalecer el desarrollo democrático de México. Los desafíos no son un asunto menor, pues los nuevos escenarios deben contemplarse no sólo en los procesos electorales y los periodos de campaña y precampaña, deben ser materia permanente de su operación, y para tomar en cuenta a los organismos electorales locales, con el objeto de auxiliarse con las estructuras administrativas de los organismos electorales estatales para cubrir un espacio mediático más amplio, a través de convenios de colaboración interinstitucional en los que se definan criterios específicos, y al apoyarse en estructuras de los organismos electorales locales, complementar la labor de monitoreo, con lo que pudiera disminuir el gasto electoral y eficientar con ello, las actividades electorales.

Cuando se presenten las controversias veremos a una instancia electoral muy lenta (esclerotizada) para actuar, pues cada sanción requerirá de un acuerdo, apoyado en material adecuado de análisis, y debe haber prontitud, si no se quiere que de nueva cuenta recaigan en el organismo electoral federal sospechas, desconfianza y, sobre todo, revele falta de eficacia en su administración electoral.

Quien piense que sólo es cuestión de contar con tecnología actualizada, equipo, material humano, espacio y otros aspectos logísticos, para dar seguimiento a los mensajes que emitan los actores políticos, estará contemplando sólo una parte del complejo ambiente al que se va a enfrentar con los nuevos ordenamientos asignados al IFE. La operatividad del monitoreo a los medios de comunicación deberá estar blindada contra especulaciones, imprecisiones, falta de información, pero sobre todo de voluntad política para que una vez establecidas las sanciones a quienes incurran en ilegalidades impida salidas fáciles, con trabajos suficientemente sustentados.

El monitoreo a los medios de comunicación debe contar además con otro tipo de consideraciones administrativas, operativas y legales. Al dar seguimiento en forma permanente a los medios de comunicación a través del monitoreo se podrá conocer qué difunden los actores políticos mencionados en la ley, y otros que pudieran emerger, antes de ser candidatos o el comportamiento de los particulares en relación a diversos asuntos de tipo político que surjan.

El objetivo del monitoreo es crear una herramienta para medir el entorno mediático en función a las pautas que programe considerando el contenido, cantidad y la puntualidad de los mensajes; también deberá pulsar el ambiente político electoral que se presente y mantener la atención en los anuncios de los particulares, los gobiernos federal, estatal y municipal; los de los legisladores federales y estatales.

La operación del monitoreo a medios de comunicación requiere para su buen funcionamiento de diversos recursos: humanos, financieros, tecnológicos, materiales y de información. Sin ellos, prácticamente no se lograrían los resultados esperados. De acuerdo con la teoría general de sistemas, toda organización formal es un sistema abierto, este sistema deberá de contar con una entrada de insumos, un procesamiento y un producto de salida, co-

mo todo sistema abierto, será influido por el medio ambiente interno y externo y, al igual, influirá sobre su medio ambiente, intercambiando su material con el medio, en este caso la información que se capte de los medios de comunicación.

Cada parte deberá responsabilizarse de su trabajo, en la medida del grado jerárquico que ocupe en la organización. Por esto, se deberá considerar que una organización formal puede tener cambios tales que influyen, sin poder modificar la estructura total de la organización, por tanto deberá de reorganizarse constantemente, pues los medios se modifican conforme lo hace el medio ambiente; ser muy flexible en su organización interna para responder en forma rápida, oportuna y precisa ante los posibles eventos coyunturales que surjan.

Todos los componentes de un sistema están integrados de forma tal que la acción de una parte influye sobre las demás, y los coloca en un punto en que la cooperación y la comunicación son componentes vitales para el funcionamiento y operatividad del monitoreo en el cumplimiento de sus objetivos. Las decisiones a tomar sólo se podrán concretar con eficacia si se cuenta con un monitoreo, entendido como un sistema de información, que funciona tanto a nivel interno como externo, y sólo con información actual y veraz será posible alcanzar el objetivo.

No es ocioso indicar que la información en una organización administrativa es como el sistema circulatorio en el hombre, en donde el flujo, la calidad y cantidad transitan por el organismo, y se convierte en un insumo de valor, pues su principal función será sopesar el ambiente político electoral en forma permanente, a través del seguimiento de mensajes que difundan los medios de comunicación.

Habrá que determinar si el personal está capacitado, si es suficiente, y si existen los recursos para emprender con eficacia y eficiencia las nuevas responsabilidades. Sin duda, la tecnología será un elemento crucial para lograr mayor efectividad en el trabajo, pues así las unidades administrativas se convierten en órganos transformadores de materia en energía y de información en acción administrativa, y uno y otro se complementan para el funcionamiento del sistema en forma integral.

Recapitulando, un sistema de información deberá de ser acorde a las necesidades, puede ser manual o automatizado, pero es muy recomendable para dar certeza, contar con ambos. Un sistema de información recoge, procesa y almacena información, para que en la toma de decisiones se influya en el medio ambiente, logrando procesar un insumo y obtener un producto de calidad, sin cuestionamientos, o los mínimos.

En el monitoreo a los medios de comunicación electrónicos se requiere el establecimiento de un sistema automatizado, bajo el criterio de beneficio-costos, por otra parte, como organización es de gran envergadura, como se percibe, un sistema de esta naturaleza es sumamente conveniente, por el amplio número de datos que se generan (deberá hacerse durante 18 horas diariamente), así como ocupar menos esfuerzos humanos, espacios y otros beneficios, como la cantidad, precisión, calidad y rapidez de obtención de información, o de recuperación de datos ya registrados.

Las fases a cubrir son las de captación, identificación, selección, clasificación, almacenamiento, procesamiento, ordenamiento, difusión y promoción. Este último es con el fin de transparentar los datos obtenidos y después presentar los resultados del mismo, que corresponderán a la fase del desarrollo del proyecto de acuerdo, con su aprobación o no en el Consejo General, hasta su difusión.

Otro aspecto es el de la legalidad y por lo tanto, el sistema de monitoreo deberá de especificar una serie de políticas, con el objeto de disminuir posibles interpretaciones y de unificar criterios a cumplir, adaptar a esta actividad los principios que utiliza el Tribunal Electoral del Estado de México.¹⁴³

Legalidad

Fin que persigue que los actos se ajusten a la estructura legal establecida, que busca la justicia entre las partes. De esta forma, mantener la actividad en el trabajo de acuerdo con lo establecido en la normatividad, acuerdos, reglamentos y/o oficios que den cuenta de una serie de actos a seguirse con el fin de mantener una adecuada convivencia entre los servidores y funcionarios electorales con los usuarios, así como la congruencia con la misma actividad.

Compleitud

Cumplir con cada uno de los pasos que sigue un proceso, por lo tanto, hay que cubrir cada uno de los aspectos procedimentales establecidos, sin omitirlos. Es decir, seguir paso a paso cada una de las acciones establecidas para concretar actividades superiores.

Exhaustividad

Es complementario al anterior, pero hay que allegarse todos los elementos que sirvan para el caso, los cuales serán ejecutados con la mayor precisión. Es un fin que busca la transparencia a efecto de generar certeza. Uno de sus fines es dar seguimiento a todo el tema que estaría relacionado con

¹⁴³ Estos principios fueron planteados en el Diplomado *Derecho e Instituciones Electorales*, organizado e impartido por la Coordinación Interinstitucional de Capacitación Electoral de octubre 2004 a enero de 2005 en el Estado de México.

una serie de actos, ya sean legales o que se consideran no cumplen con la norma.

Prevención

Solventa las carencias; busca prevenir lo que se pueda impugnar; si por alguna razón no se tiene al alcance en un momento aquella información que es de interés para el organismo electoral, se deberá de cumplimentar a efecto de tener al alcance todos los elementos que sirvan para dar certeza y confianza ante algún acto que genere duda.

Definitividad de los actos

Verificar que se cumplan los actos que han sido impugnados hasta su conclusión; y aún cuando hayan concluido verificar que no se vuelvan a presentar por el mismo agente causante o por uno nuevo. En este caso, el seguimiento de los diferentes asuntos en controversia se mantendrá hasta su conclusión, así como observar si no resurge en otro momento. Es decir, este principio tiene como base sustancial el dar continuidad a cada uno de los actos hasta que concluya, pero debe mantenerse la atención por si, a pesar de haber terminado, surge ante nuevos elementos para darle más sustento.

Congruencia

Mantener plena identificación entre lo que se dice y lo que se hace, si bien pareciera que sólo estaría como principio a seguir de parte de quienes deciden, es también un ejercicio a mantener entre los servidores electorales, ya que sus actos son reflejo de su comportamiento como servidores electorales.

Plenitud de la jurisdicción

Precisar la amplitud de los actos que se van a juzgar. Es decir, observar los alcances respecto del acto según corresponda, de acuerdo con el plano de la jurisdicción, ya sea local o federal, y si se requiere, asociarlo con aquellos otros que se identifiquen a través del monitoreo, en tiempo y espacio. Se deberá de verificar que corresponden a la jurisdiccionalidad a la que hace referencia la norma, a fin de no invadir atribuciones que no corresponden al organismo electoral.

Además los servidores electorales que se integren a las actividades de monitoreo deberán de tener un alto nivel de responsabilidad, ser observador, riguroso en las actividades y preciso en la captura de datos, en tanto el organismo electoral deberá procurar:

- ❖ Fomentar el hábito de la cultura democrática
- ❖ Tal cultura y hábitos democráticos practicarlos en forma cotidiana, no sólo en el Instituto, sino también en otros espacios
- ❖ Enfocarse en las actividades asignadas, con predominio de las actividades de tipo público sobre las particulares (privadas)
- ❖ Uso racional de los recursos con que cuentan.
- ❖ Responsabilidad
- ❖ Colaboración
- ❖ Pulcritud
- ❖ Precisión
- ❖ Aplicación de la norma

Dar a conocer cómo es la práctica democrática desde el ámbito del organismo electoral. Esto implica que cada persona tiene dos identidades cómo se ve y cómo lo ven otras personas. Esto es, se trata de dar una idea de que

quienes laboran en la administración electoral practican los valores democráticos, y que se consideren como una persona que los practican.

El monitoreo a los medios de comunicación será una actividad cotidiana de la administración electoral, que requiere de personal especializado. Una de las limitantes de esta actividad es que no hay personal que salga de las escuelas con este tipo de instrucción por lo que deberá de: a) formarlo el organismo electoral; b) tomarlo de la iniciativa privada o c) reclutar personal que haya laborado en la administración pública con experiencia en esta actividad.

Habrà de quedar debidamente especificado quièn es responsable del monitoreo, pues en la actualidad son las unidades de Comunicación Social, quienes lo efectúan a los medios de comunicación como son radio, televisión y prensa escrita, y sin que intervenga la Secretaría de Gobernación en dicha actividad, salvo en el caso de que la ley secundaria especifique dar parte a esa instancia para hacer cumplir la sanción respectiva, si se da algùn hecho constitutivo de violación a la norma.

Este monitoreo tendrá como objetivo dar seguimiento a las actividades que diversos actores políticos realizan con fines electorales, y se efectuará en forma continua, además de las etapas electorales de precampaña y campaña que es cuando se intensificará la difusión. Hasta antes de la reforma electoral constitucional, el monitoreo a los partidos políticos y sus candidatos que se especifica en la legislación Electoral, se refería, propiamente, a las actividades que se realizan para conseguir el voto, tanto en precampañas como en las campañas electorales.

Entonces, en la actualidad resalta el seguimiento a la difusión de actividades que se realizan por parte de los actores políticos, ya sean funcionarios públicos o particulares, y saber el tratamiento que dan los medios de comu-

nicación a dichas actividades; por otro lado, a las que llevan a cabo los partidos políticos y su candidatos, para alcanzar algún puesto de elección popular.

Corolario

El proceso electoral para renovar la Presidencia de la República de 2006, será un punto obligado de los comicios mexicanos, no sólo por el alto nivel de competencia, por ser impugnado, o por el número de candidatos que participaron, o por las movilizaciones de quienes se sintieron agraviados, de la civilidad de los candidatos; más bien deberá recordarse por ser el más prolongado, pues en los albores del nuevo proceso electoral federal, a febrero de 2008, no ha concluido, por lo que la democracia mexicana pasa por un momento delicado.

Entre las medidas tomadas para recomponer el sistema electoral, surgió la Ley de la Reforma del Estado que inició con la aprobación de una Reforma Constitucional en materia electoral y la renovación del Consejo General del IFE, lo que daba un mensaje alentador para alcanzar acuerdos. Pero a 30 años del inicio del proceso de liberación política, pareciera que lograr una plena democracia no va a ser un proceso fácil, pues hay factores que alienan la regresión autoritaria.

El panorama no es nada halagador. Hay una campaña de desprestigio hacia el Poder Legislativo, a quien se acusa de atentar contra la democracia, los derechos y la libertad (de expresión); adicionalmente fue constante la información en que los medios mencionaron que se violó la normatividad, difundieron que realizan gastos onerosos con cargo al erario. Las maniobras de retraso por parte del ex titular de la Secretaría de Gobernación (Francisco Ramírez Acuña), para publicar las leyes secundarias en materia electoral. Las voces que califican como centralista a la reforma electoral constitucional; asimismo, el clima de violencia genera incertidumbre, es un factor que preocupa, pues no sólo se perciben como actos meramente delictivos o judiciales, sino que tiene influencia en el sistema electoral.

Las dificultades para lograr acuerdos en el Poder Legislativo en el cumplimiento de un decreto para renovar a los consejeros electorales del IFE, revela que las negociaciones no son un asunto menor y están condicionando los otros cuatro temas de la agenda de la Ley de la Reforma del Estado, se citan otros dos íntimamente vinculados con el sistema electoral, como el de la definición del régimen político y el federalismo, y en este último se vislumbra otra gran batalla: a los gobernadores y a los presidentes municipales organizados, luchando por las asignaciones presupuestarias.

Al finalizar el 2007 y al inicio de 2008, el ambiente político mexicano se tornó muy complejo, pues al entrar en vigor el acuerdo trilateral en el capítulo agropecuario, propició la movilización de un sector que hoy se siente excluido, el campesino. Además de explosiones, inundaciones, amagos de la guerrilla, en las entrañas de la tierra el movimiento minero retumbó y trajo a la memoria los acontecimientos ocurridos previos a la Revolución Mexicana de 1910: la represión en Cananea; incluso, un sector de la burocracia se movilizó en contra de la aplicación a las reformas a la ley del ISSSTE, al grado de interponer alrededor de 1 millón de amparos, ¿cómo resolverán todos los casos las autoridades? Cabe preguntarse. Éstos, sin duda alguna, son sucesos que no deben soslayarse.

Todos estos factores son sintomatológicos de un ambiente de alta pluralidad, generados por el sistema electoral y se mezclan con los propiciados con la ineficacia del IFE en la administración del proceso electoral presidencial de 2006, cuyos efectos se registran en las negociaciones para contar con una nueva composición del organismo electoral, así como en el sistema político mexicano, el cual estará a discusión.

La administración ineficaz del proceso electoral, por parte del IFE, disminuyó sensiblemente el nivel inmunológico de la credibilidad y confianza con que contaba. El sistema electoral, al alcanzar el nivel más alto de descon-

fianza en la última década, impactó en el sistema político, con tal magnitud, que el Poder Legislativo retrasó una reforma integral, y se suministró una receta aplicada en cinco dosis para su recuperación: la Ley de Reforma del Estado. Pero el cuadro de enfermedad es más agudo de lo que se esperaba y la primera dosis acusó de más tiempo para cubrir cabalmente la primera fase.

La fiscalización es uno de los procedimientos más sensibles de la organización electoral, si no se realiza con rigor, precisión, transparencia y certeza, el resultado será cuestionable, así lo demostró una encuesta realizada por el diario *Reforma* en el año 2006, se preguntó a los entrevistados si tenían confianza en el IFE para fiscalizar los gastos de campaña a los partidos políticos, el 51% de los encuestados opinó que no, en este levantamiento también se mostró que la imagen del IFE se deterioró y para junio de 2006 había caído en un porcentaje de 10%.

Actualmente, el sistema político carece de los componentes necesarios para su funcionamiento, como cuando lo hacía en la etapa del partido único, y en estas condiciones, el actual Presidente de la República, junto con el PAN, tratan de automedicarse recurriendo a recetas conocidas y buscan restituir el sistema autoritario a efecto de fortalecerse, pues ha sido un gobierno impugnado, falto de solvencia y eficacia para gobernar.

Al conducir el barco mexicano, el Ejecutivo Federal recurre a la fuerza y no a la política; ante la falta de oficio político, cambió a uno de sus timoneles, el de la Secretaría de Gobernación, pues la ruta de navegación era incierta y, hasta en ocasiones, los mapas de la democratización no eran leídos adecuadamente.

Con el cambio de funcionario se inauguró la carrera sexenal, competencia para la cual el Ejecutivo actual no está suficientemente fortalecido, pues pa-

dece un severo cuadro de deslegitimación, y para él es vital arrojarse con su partido, Acción Nacional. Sin embargo, la división interna de Acción Nacional le incomoda, como la presencia de Fox en los medios, pues se considera como un factor que impide que asuma el cargo a plenitud; si el titular del Poder Ejecutivo Federal no cuida adecuadamente el nuevo ambiente del desarrollo democrático, la próxima carrera presidencial puede generarle un fuerte descalabro, y el poco margen de maniobra reducirse al mínimo, al punto que la meta deberá ser pasar los primeros dos años de gobierno.

Pero mientras esto ocurre, circula por el país una epidemia de violencia organizada de tal magnitud que provocó durante el año de 2007, más de tres mil decesos; la virulencia mostrada refleja su resistencia y capacidad de fuego, repelen ataques y recurren a formas de intimidación inusitadas hasta hace unos años; por otra parte, los ataques a las mujeres en sus diversas formas es preocupante, los feminicidios alcanzaron niveles de fallecimientos similares a los generados por la violencia organizada, y lo que se hace es insuficiente para disminuir los estragos en ellas.

La administración de Calderón, no ha sido exitosa en el combate al narcotráfico, pues todavía no ha informado sobre los efectos de los grandes decomisos de estupefacientes, detenciones de dirigentes del narcotráfico, armamento y despliegues de fuerza; tampoco no ha presentado datos sobre la principal variable que conduce a mermar este flagelo, y son los resultados sobre la salud, como disminución de nivel de consumo o rehabilitación, entre otros.

Un nuevo problema trajo consigo la democracia: el alto costo electoral, reflejado, principalmente, en la aplicación de recursos en la difusión. De ella se nutrieron los medios de comunicación, en particular la televisión, y al ser afectados con la reforma constitucional, impidiendo que no sólo los partidos, sino que terceros adquirieran tiempos para apoyar o desacreditar a través de

campañas negras, se lanzaron contra los autores de la reforma y, según la mediocracia pasamos de una democracia a una partidocracia.

Ante la descomposición y atención del sistema emergió un ente que se adjudicó atributos que no le correspondían, era algo así como un medicamento genérico, pero resultó adolecer de algunas propiedades anunciadas en su empaque. Así, el genérico Segob se atrevió a atacar uno de los problemas: la difusión, pero esa facultad no estaba suficientemente delimitada como la receta requería, faltaba un catalizador para complementar de manera suficiente su aplicación, y sólo fue hasta la aprobación de la ley secundaria en materia electoral como pudiera funcionar sin que fuera objeto de una inadecuada administración. Si alguien se hubiera inconformado ante la instancia respectiva, seguramente el TEPJF le daría la razón.

Tan trascendente es esta actividad que la Secretaría de Gobernación es quien llamó al cumplimiento de la norma, cuando no era su atribución; es de tal importancia que el IFE determinó aplicarla fuera de todo lugar al dar a conocer a los partidos políticos y organismos electorales locales en el periodo vacacional invernal de 2007, que se deberían ajustar a la norma, y lo hizo sin contar con la plenitud de jurisdicción, ya que no existía la ley secundaria en la materia. Es de tal influencia y trascendencia que en el Congreso del Estado de México se desarrolló una discusión para monitorear la publicidad del gobernador de la entidad, cuando tampoco es su función. Es tal su relevancia que el IFAI ordenó a la Presidencia de la República revelar sus gastos en *spots* de radio y televisión.

Pero la aplicación de la norma no se puede efectuar, por el simple hecho de que se requiere actualizar todo el marco legal que fue afectado por la reforma electoral constitucional como son La ley de Medios, el Código Penal, la Ley Hacendaria, y así hasta completar otras 14 que están directamente

vinculadas; hay que añadir que las entidades que tienen procesos electorales próximamente, cuentan con un año para adecuar su legislación.

Es de tener en cuenta que el modelo presidencial subsistirá en algunas de sus prácticas, y persiste la intención, en el corto plazo, de cambiar de un modelo presidencial a uno mixto, las prácticas por parte de los actores políticos, no van a desaparecer de inmediato, por lo que se deberá poner énfasis en el fomento de una cultura política que modifique algunos comportamientos que subyacen, tanto en los cuerpos administrativos como en la sociedad.

Modificar, no sólo las prácticas del juego sucio, sino también los elementos simbólicos del sistema político de tipo presidencial generados en el periodo del partido hegemónico, es otro tema que estará presente en el ambiente; crear un nuevo discurso es un trabajo de cada uno de los que intervienen en el sistema político, desde partidos políticos, candidatos, organismos electorales y medios de comunicación, pues la lucha ideológica es donde se ubicarán los desencuentros al buscar establecer un sistema de símbolos que identifiquen a cada uno de los actores políticos.

Habrán de generarse nuevas prácticas en la toma de decisiones. Habrá que empezar a practicarlas desde abajo, que el esfuerzo fluya hacia arriba y después de arriba hacia abajo; pero también de manera horizontal, y ello obliga a modificar el comportamiento y discurso; en el caso de los organismos electorales en su interior y también desde abajo, deberán propiciar una serie de rutinas adecuadas a cada uno de los entornos en que cada área se desenvuelve, en este caso, entre quienes efectúan el monitoreo y de esta forma generar prácticas que se desarrollen y cobren carta de naturaleza en la sociedad.

A la luz de los fenómenos presentes en el proceso de transición a la democracia en nuestro país, se puede considerar inconcluso, y aún quedan

rescaldos por remover. En comparación con otros procesos de transición, el de México es inacabado porque, como ocurrió en España, dicho proceso se llevó de forma paralela a la actualización de otras normas como fue el de la regulación de los medios de comunicación electrónicos.

En nuestro caso ese proceso apenas se inicia y tiene resistencias como lo manifiestan los dueños de las empresas mediáticas a través del Consejo Coordinación Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana, quienes han desarrollado una campaña de descalificación contra los legisladores y rechazan la reforma constitucional, para lo cual interpusieron diversos amparos (aunque algunos fueron aceptados, la tendencia es que no prosperará) debido a que consideran atenta contra las garantías individuales y la libertad de expresión y asociación para participar en los asuntos públicos del país.

La reforma constitucional y la ley secundaria en materia electoral tiene por objeto disminuir el costo electoral y elevar la calidad de la democracia en México, pero también deberá tenerse en cuenta que no sólo se requiere disminuir los tiempos de campañas, incrementa mejores formas de fiscalización, además deberá propiciar la disminución de la compra de espacios publicitarios que por lo regular no han sido fiscalizados; queda claro que no es responsabilidad de todos los actores políticos.

La reforma trascenderá no sólo en materia electoral, también se espera repercuta en el terreno económico mediante un proceso de liberalización económica disminuyendo monopolios como el de la telecracia, y con ello, propiciar condiciones para que exista información veraz, objetiva, equilibrada y una opinión pública documentada en cuestiones políticas que el desarrollo de los medios electrónicos como la televisión se lleve a cabo a la par de la influencia que ejercen, y que además sean socialmente responsables, sin que ello altere los espacios de la libertad de expresión.

Hay muchos intereses de por medio, en enero 2007 se informó que están en juego un mil 500 millones de pesos al año si se licita un nuevo canal de televisión, y TV Azteca y Televisa perderían 5% del mercado. La determinación de esto queda en manos de la Cofetel. Poner mordazas tampoco parece ser una buena salida; más bien, abrir y ampliar los medios de expresión, ejercer un compromiso con los ciudadanos para que sean los medios un resorte que empuje hacia una sociedad más avanzada y con mejores condiciones de vida.

Que tiene defectos la televisión comercial sí, pero tampoco la televisión cultural la puede suplir pues carece de la infraestructura y de la cobertura para hacerlo; en concreto, no hay que descalificar a ninguno, todos tienen un público específico que debe atenderse. Más bien, es posible potencializar a este medio, desde sus diferentes ángulos de contenido, a partir de entenderlos como instrumentos que influyen y forman patrones, al difundir mensajes que permitan a los ciudadanos contar con información de calidad, y comentarios que no descalifiquen sin contar con elementos objetivos.

Con el establecimiento de pautas para la difusión de mensajes mediáticos a través de los tiempos del Estado se universaliza la difusión y no se concentra en unos cuantos. Ahora habrá de considerar a los medios de comunicación en sus diferentes ángulos de contenido, hay que tenerlos en cuenta como parte del debate y la exposición de ideas de forma plural; así, la televisión y la radio pueden reconfigurarse y abrir espacios para el debate, el análisis agudo, la definición de posiciones políticas donde cada medio defina la suya, y de esa forma también poderlos identificar desde la derecha, la izquierda, o el centro.

La definición ideológica, puede ser un referente que permita el avance. Al final de cuentas si lo que se pretende es generar confianza, y dado que los

medios también sufren las consecuencias del descrédito, es momento de empezar la reflexión para que cumplan con uno de los fines para los que fueron creados, su utilidad pública.

Si su papel se inscribe en la utilidad pública ante un fenómeno natural que provoque algún desastre, los locutores y reporteros no deben ser los héroes, su rol es formar parte de los enlaces para abrir espacios hacia los damnificados, distribuir víveres y atender esas contingencias en forma coordinada, sin emplear el poder mediático para ganar la nota; el *rating* lo ganarán, precisamente en el tipo de servicio que presten a la sociedad.

Se esperaría que la conducta de los medios de comunicación se ajuste a un planteamiento realizado por Gramsci denominado como periodismo integral cuyo objeto es atraer a un mayor público mediante la satisfacción de las necesidades de saber lo que ocurre en su entorno, y de esta forma sensibilizarlo acerca de algunos asuntos que se presenten en la esfera pública.

Cabe comentar que también hubo una nueva modificación al Código Federal de Procedimientos Penales (delitos de prensa), difamación y calumnia, misma que el 28 de febrero de 2007 había modificado la Comisión de Justicia del Senado de la República, y posteriormente fue ratificada por el pleno del Senado el 4 de marzo de 2007, la despenalización de los delitos de difamación, calumnia e injurias, y fueran tipificados sólo por la vía civil. Adicionalmente, a finales de diciembre fueron despenalizados los delitos referentes a la injuria, difamación y la calumnia, pero esta vez en la Ley de imprenta reforma que complementa la Reforma Electoral Constitucional, en relación con la libertad de expresión.

El nuevo modelo de democracia hacia el que se perfila la sociedad mexicana busca profundizar la descentralización, en estas condiciones el IFE bien podría dejar de comportarse como el ente centralizador, mal mensaje

estaría enviando si quien debe fomentar los valores democráticos los desestimula, y en este caso los transgrede.

En síntesis, la reforma electoral en materia electoral generó confusión en su aplicación porque no quedó debidamente especificado quién tutelaría esta actividad. En tanto el IFE asumía a plenitud sus atribuciones y procurara el pleno dominio de la actividad encomendada, y hasta que la instancia contara con el equipo, personal humano, el espacio y los insumos necesarios, los legisladores debieron prever un transitorio para propiciar condiciones adecuadas de traslado de funciones, y para el oportuno desarrollo y aplicación de esta actividad, a fin de delimitar claramente en tanto, quién ejecutaba la operación y hasta qué momento.

La cúpula empresarial apoyó a los empresarios de los medios de comunicación electrónicos, quien vía jurisdiccional se sumó a la estrategia de descalificación de la reforma electoral constitucional, y en defensa de la libertad de expresión, debido a que fueron afectados en sus intereses económicos, y de ahí su inconformidad.

Varias paradojas ocurrieron al iniciar el año 2008. Los dueños de los medios se han esforzado por mostrarse como los defensores de la libertad de expresión, pero el caso Aristegui es un botón de muestra que no es así; quienes deben procurar la observancia de la norma, la violan, al asumir atribuciones que la Constitución no les otorga, como lo hizo la Secretaría de Gobernación; quien debe aplicar la norma y dar certeza, carece de los elementos para su aplicación, como el IFE; y quienes están dirigiendo la democracia a nuevos puertos son atacados por atentar contra ella. Entender todo esto es nodal, pues se está generando un ambiente que no abona ni a la democracia ni a generar certeza y confianza en quien va a administrar la organización del proceso electoral.

También se acusó a los legisladores de aprobar una ley centralista, por las atribuciones otorgadas al IFE en el último párrafo del artículo 41 Constitucional, y el monopolio de la administración de los tiempos del Estado para la difusión de *spots*. Existe cierta razón de los quejosos, sin embargo, en dicho párrafo se plasma un sentido republicano y de previsión para evitar tentaciones de preservarse en el poder, pues pudiera ocurrir que en alguna entidad se aprobara una ley que limitara los derechos civiles y la renovación periódica de los cargos de elección popular, elaborando otros mecanismos que lo legitimen, como es cambiar el voto ciudadano por la idea de generar seguridad.

La democracia es un término utilizado de manera discrecional, y en la actualidad el concepto que más se maneja es el de gobierno de las mayorías, que en las nuevas condiciones no es muy adecuado, pues si se apela a la mayoría sin límites, entonces pudiera ocurrir la imposición de quienes a nombre de todo el pueblo, impongan su particular visión de las cosas en la agenda pública.

Las campañas negras en los medios de comunicación acusaron un alto costo con severos daños a la democracia, afectaron la legitimidad de los ganadores y perjudicó al sistema político; pero también, disminuyó la credibilidad en los medios de comunicación, a quienes primero dotó de un poder inusitado, y ahora la reforma constitucional electoral tiene el objetivo revertir y evitar tener un poder fáctico y fomentar las propuestas en cada campaña.

Los medios de comunicación no serán únicamente un puente para transmitir ideas, sino el espacio público privilegiado para su deliberación, como ya lo hacen en los Canales 11 y 40. La palabra tomará su lugar, no sustituirá a la imagen, pero será el medio para llegar a acuerdos y generar soluciones, en un ambiente de mayor pluralidad y de gobiernos divididos.

Pasar a un nuevo plano de la democracia, objetivo de la reforma electoral constitucional, implica no sólo tener un sistema de partidos, un sistema electoral, el respeto al voto, la aplicación del derecho, libertad de expresión, sino de saber que existen los otros, a quienes hay que escuchar, y generar la discusión, el análisis, cuyo resultado sea solucionar los conflictos; en concreto, generar relaciones horizontales entre gobierno y gobernados.

Solucionar los conflictos, entonces, no es sólo tomar decisiones desde cada una de las instancias que puede hacerlo, sino la búsqueda del acuerdo, el compromiso, la conciliación de los intereses de quienes participan en la sociedad, y lograr la legitimidad de los actos en la esfera pública.

Así, finaliza un proceso. Hemos llegado a un estado de madurez que no se asimila, y por ello, se puede adelantar, en el futuro que nos depara estarán presentes los hábitos de un esquema político que no se extinguirán con tan sólo la colocación de los pilares de una edificación de la estructura institucional, y los fantasmas del pasado vagarán durante algún tiempo, en tanto nuevas prácticas los exorcicen.

Las nuevas circunstancias imponen aceptar que el barco de la democracia navega por mares desconocidos, aprender a navegar en nuevas aguas para alcanzar la tierra prometida es una necesidad de todos, no sólo de la clase política, también la sociedad estará involucrada en ese proceso de aprendizaje.

En el aprendizaje de nuevas actitudes y aptitudes se encuentra uno de los principales aspectos que deberá de atenderse y es el fomento de valores, y para ello se puede empezar de abajo hacia arriba, pero también su funcionamiento será constantemente retroalimentado y pasará de arriba hacia abajo. Es decir, construir una serie de elementos vinculatorios como el reconocimiento de que existen otros que pueden aportar algo a la solución de

problemas, así cobra sentido la participación ciudadana en forma amplia, pues se ha entendido por ésta sólo al acto soberano de votar en la jornada electoral, o también que se le representa en las encuestas electorales.

Otro principio de la democracia es el de la legalidad, y en ese sentido el monitoreo surge como la herramienta para verificar la observancia o no de la norma. Es aquí donde radica la importancia del monitoreo a los medios de comunicación masiva. Contar con una herramienta para hacer el seguimiento, no sólo es una tarea de tipo técnico, sino también que dará credibilidad al sistema electoral.

Es necesario el cumplimiento de la norma, pero es algo tan complejo que a más de un año de las elecciones de 2006 es un asunto que se delibera al iniciar el 2008; la falta de resultados en este terreno fue muy complicado para el organismo electoral federal, debilitó su credibilidad como un organismo garante de la legalidad, la certeza y la objetividad.

El monitoreo a los medios de comunicación masiva, es una técnica para captar, compilar, sistematizar y evaluar los mensajes difundidos por los actores políticos, trasciende más allá de la compilación de datos o de conocimientos técnicos, incluso se puede caracterizar como una actividad demandante de esfuerzo, responsabilidad, compromiso y desempeño; para su aplicación y desarrollo exige conocimientos mínimos sobre la democracia, de los medios de comunicación, el sistema de partidos, de técnica jurídico procedimental, de historia y de objetividad, para comprender el trasfondo de la carga simbólica suministrada a la sociedad en cada mensaje o conjunto de mensajes.

Se requiere de una cultura general mezclada con el manejo de principios rectores, mucha flexibilidad en su organización, para actuar ante nuevas circunstancias proyectadas por los medios de comunicación. Se debe entender

al monitoreo de medios como una actividad demandante de responsabilidad, precisión, oportunidad, actualidad y apego a los procedimientos establecidos y una práctica de reconocer la existencia de la diversidad, al exterior y al interior.

Elaborar un monitoreo con estos aspectos lo hará verificable, para compartirlo cuando surjan dudas o someterlo a pruebas, podrá ser demostrable por sí mismo y más creíble, que es un trabajo independiente de la preferencia electoral, sin sesgos o fobias hacia ciertos sucesos o personajes políticos; y exento de prejuicios. En suma, un monitoreo libre del interés por el resultado en sí, enfocado hacia la aplicación de norma para el cumplimiento de los fines institucionales, al contar con elementos suficientes, confiables y verificables.

Por ello requiere precisión, para disminuir los costos de errores, minimizando los efectos de las dudas y, de los efectos políticos, que minan la credibilidad del actuar en la administración de los procesos electorales; el resultado será evitar la especulación sobre las posibles formas de trabajo de la actividad.

Al ser comprobable, amortiguará los choques entre actores políticos y el órgano electoral disminuirá tensiones, mensajes fuera de la norma, y puede generar confianza, certeza y la legalidad en la organización electoral.

Hacer efectivo el control administrativo de los mensajes en los medios de comunicación debe traducirse en una aplicación de orden público, pues disminuirá la difusión de mensajes de escaso contenido, y en la media de un proceso evolutivo, propiciará una mejor comunicación, fomentado, no sólo la libertad de expresión, sino un concepto más amplio: el derecho a saber de los ciudadanos.

El monitoreo es una herramienta para coadyuvar en el manejo de conflictos, la toma de decisiones y es una respuesta posible en medio de una crisis, que puede contribuir a la autorregulación del sistema, la circulación de las ideas y la participación de los ciudadanos en la esfera pública.

Al contar con un mecanismo que no sólo mida, sino también evalúe los mensajes, se da operatividad de la administración electoral a un pronunciamiento constitucional, y al ser de nueva creación, observará la necesidad de ser pulido en la medida en que evolucionan los recursos aplicados en los mensajes.

El monitoreo a los medios de comunicación masiva es una oportunidad para considerar las contribuciones que pudieran realizar, tanto los organismos electorales locales como las organizaciones sociales, y formular un esquema de compartir responsabilidades bajo criterios generales, con el objeto de orden superior de hacer cumplir la norma, dar solidez, confianza y credibilidad a quienes tienen la encomienda de administrar los procesos electorales, en primer lugar, y a quienes participen en el desarrollo democrático.

Existen algunos ejemplos de muestra. Uno de ellos ocurrió en Querétaro, donde el Instituto Electoral de la entidad sancionó a TV Azteca por violar el Código Electoral Estatal en el proceso electoral de 2003 para elegir gobernador, al difundir encuestas antes de los tiempos permitidos, pues dio a un ganador en un noticiario transmitido a nivel nacional cuando todavía no cerraban las casillas.

Otros dos sucesos se ubican en el Estado de México. En uno de los casos el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) aprobó el Acuerdo 357, a través del cual se pidió a la Secretaría de Gobernación analizara el tipo de difusión que realizó una emisora de radio, pues el

día de la jornada electoral mostraba sus preferencias hacia algunos candidatos y desacreditaba a otros.

El otro caso muestra la importancia del seguimiento a los mensajes que emiten los medios de comunicación, y cuyo grado de valoración se encuentra en la resolución emitida por el TEPJF el 31 de marzo de 2005, en la que confirmó los resolutivos del Acuerdo número 11, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el 11 de febrero de 2005.

El acto en referencia fue el procedimiento de investigación sobre el origen, monto y destino de los recursos utilizados en los actos anticipados de campaña para seleccionar candidato a la gubernatura, por parte del Partido Acción Nacional en el Estado de México.

Para la elaboración del Acuerdo número 11, el organismo electoral local realizó el seguimiento a los mensajes de campaña a través de dos vías: a) un monitoreo a los medios de comunicación masivos, y b) otro monitoreo a los medios de comunicación alternos. El resultado de ambas acciones fue el soporte que fundamentó las violaciones a la norma, y formaron la parte medular de la investigación realizada por el Instituto Electoral del Estado de México, a fin de cubrir dicho procedimiento.

El Acuerdo 11 fue impugnado ante las instancias jurisdiccionales local y federal, pero por la solidez del Acuerdo mencionado, tanto el Tribunal Electoral local como el TEPJF confirmaron los resolutivos del mismo. Cabe mencionar que la trascendencia de este Acuerdo, radica en que hasta ese momento no existía en el Código Electoral de la entidad el término de precampañas, mismo que fue adicionado en el artículo 52 en la norma electoral, para los comicios en los que se renovaron el Poder Legislativo y los Ayuntamientos del Estado de México en el año de 2006.

Este hecho es significativo y de grandes alcances en cuanto a la aplicación de la norma, ya que propició el manejo de otro concepto que hasta ese momento no era de dominio público y concierne al de los actos anticipados de campaña.

Pero no era un caso aislado y único en el país. En el estado de Jalisco la ley electoral de la entidad preveía dicho comportamiento, según se desprende de un juicio de revisión constitucional (SUP-JRC-542/2003) promovido el 30 de diciembre de 2003. Otro hecho se ubica en la revisión constitucional con el número SUP-JRC-0487200 del 27 de julio de 2000. Y en la tesis S3EL 023/93 emitida por la Sala Superior del TEPJF el 24 de junio de 1998, quedó definido el término de acto anticipado de campañas, y se define como los actos de selección interna de los candidatos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los partidos políticos, realizan de acuerdo a sus estatutos, y no constituyen actos anticipados de campaña al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretender la obtención del voto ciudadano, para acceder a un cargo de elección popular.

El término de precampaña se refiere a las actividades realizadas durante el proceso de selección de los candidatos de cada partido político con registro en la entidad; el de actos anticipados de campañas, a los actos de exposición para promover y obtener el voto fuera de los plazos definidos para hacerlo.

Al estar fuera de los plazos para realizar las actividades de difusión de la selección de candidatos, es difícil dar seguimiento a los mensajes en forma oportuna en medios como la televisión y el radio, pues son etéreos, y de los cuales una vez difundidos es complejo su rescate. El Instituto Electoral local integró el Acuerdo con el soporte generado a través de las actividades que

de manera cotidiana realiza, por medio de videocassetts, audiocassetts y la información captada en los medios impresos.

Si las actividades cotidianas fueron suficientes y dieron la certeza para generar el soporte necesario del acuerdo, es evidente que se sigue un patrón que evitó controversias mayores, como la ocurrida en el IFE con los *spots*, y es manifiesto el apego a la norma y a procedimientos en la obtención, compilación y sistematización de los mensajes captados.

Fue de tal importancia e interés por este caso en el espacio público, que en un periodo de un mes se escribieron diferentes comentarios en los medios impresos del Estado de México y los editados en el Distrito Federal, y produjo alrededor de 500 piezas entre artículos, columnas y editoriales.

Finalmente, esta resolución del TEPJF, así como el caso de la estación de radio en la jornada electoral en el Estado de México y el de Querétaro, confirman lo dicho antes y vale la pena reiterar: que el seguimiento a los mensajes que emiten los actores políticos a través del monitoreo, coadyuva en el manejo de conflictos, refuerza la toma de decisiones y, ante una crisis, contribuye a la autorregulación del sistema.

Bibliografía

- Almond, G. Diez textos básicos de ciencia política. España. Editorial Ariel, S. A. 1992.
- Aristóteles. Ética Nicomaquea. Política. México. Editorial Porrúa, S. A. 1985.
- Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. Cunill Grau, Nuria (editores). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Argentina. Editorial Paidós. 1998.
- Calderón Alzati, Enrique y Cazés, Daniel (coordinadores). Las elecciones presidenciales de 1994. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades en coedición con Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 1996.
- Cancino, César. La transición mexicana. 1997-2000. México. Centro de Estudios de Política Comparada. 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime. Sobre la tipología del régimen mexicano. En *Transición política y reforma constitucional en México*. México. Editorial UNAM. 1994.
- Cárdenas, Miguel A. El enfoque de sistemas. Estrategia para su implementación. México. Editorial Limusa. 1982.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México. Editorial Siglo XXI. 2ª. Edición. 1974.
- Cimmino, Salvatore. La dimensión horizontal y el principio de especialización; La dimensión vertical y el principio de autoridad y la Función auxiliar. En Espejel, Samuel. Compilador. *Estructura y proceso gubernamental*. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. 1981.
- Colomer, Joseph M. Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro. Barcelona, España. Gedisa Editorial. 2004.
- Colomer, Joseph M. Instituciones políticas. Barcelona, España. Editorial Ariel S.A. 2001.

Comisión Estatal Electoral. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México. 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. Septiembre 2007.

Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. 1974.

Crespo, José Antonio. Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición. 1996. p. 21.

Cherensky, Isidoro y Pousadela, Inés. Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Argentina. Editorial Paidós S. A. 2001.

Dahl, Robert A. La poliarquía. Participación y oposición. Madrid, España. Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S.A.). 2002.

Durand Ponte, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001. México. Editorial Siglo XXI. 2004.

Easton, David. Compilador. Enfoques sobre teoría política. Argentina. Amorrortu Editores. 1992.

Easton, David. Esquema para el análisis político. Argentina. Amorrortu Editores. 1989.

Eisenstadt, Todd A. Cortejando a la democracia en México: Estrategias partidarias e instituciones electorales. México. El Colegio de México A. C. 2004.

Fernández Christlieb, Fátima. Derecho a la información y los medios de difusión masiva. En *México hoy*. González Casanova, Pablo y Flores Cano, Enrique (coordinadores). México. Editorial Siglo XXI. 1984.

Fundación Poder Ciudadano. Manual de monitoreo de medios en periodos electorales. Argentina. La Crujía. 2004.

Guillén López, Tonatiuh. Partidos y votantes en Chihuahua. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Aportes de Investigación #17. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. 1987.

Habermas, J. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona, España. Editorial Gustavo Gili. 2006.

Instituto Electoral del Estado de México. Código Electoral del Estado de México. México. 1996.

Instituto Electoral del Estado de México. Legislación Electoral del Estado de 2005-2006. Cuarta Edición. México. Abril 2005.

Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Electorales. México. 1999.

Kelsen, Hans. Esencia y valor de la democracia. México. Editorial Colofón, S.A. de C.V. 2002.

Luhmann, Niklas. La realidad de los medios de masas. México. Antrophos Editorial. Rubí. Barcelona, España. En coedición con la Universidad Iberoamericana. Primera Edición. 2000.

López Villafañe, Víctor. La formación del sistema político mexicano. México. Siglo XXI Editores. 1986.

Lujambio, Alfonso. El Congreso de la Unión. El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México. Editorial Océano. 2000.

M. Vallès, Joseph. Bosh, Agustí. Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona, España. Editorial Ariel.

Martínez, José. Prensa negra. Los límites de la libertad. México. Fundación René Avilés Fabila. 2007.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Manual de campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral. México. Instituto Nacional de Estudios Políticos. Noviembre 2005.

Nohlen, Dieter. Elecciones y sistemas electorales. Caracas, Venezuela. Editorial Nueva sociedad. 1995.

Panbianco, Angelo. Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos. España. Editorial Alianza. 1995.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la nueva administración pública de México. Volumen I. México. Instituto de Administración Pública. 2003.

Przeworski, Adam. Deliberación y dominación ideológica. En Elster, Jon (compilador). *La democracia deliberativa*. Barcelona, España. Editorial Gedisa. 2001.

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. España. Editorial Espasa Calpe S.A. Vigésima segunda edición. 2001.

Real Academia Española. Diccionario panhispánico de dudas. Asociación de academias de la lengua española. Colombia. Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 2005.

Sartori, Giovanni. Homo videns. La sociedad teledirigida. México. Editorial Taurus. 2001.

Touraine, Alan. Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia. México. Editorial Fondo de cultura Económica. 2000.

Touraine, Alan. ¿Qué es la democracia? México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2000.

Trejo Delarbre, Raúl. Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones. México. Ediciones Cal y Arena. 2001.

Trejo Delarbre, Raúl. Los medios también votan. Las campañas de 1997 en televisión y prensa. Un informe preliminar. Publicado en 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*. Salazar, Luis (coordinador). México. Ediciones Cal y Arena. 1999.

Woldenberg, José. Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos. México. Ediciones Cal y Arena. 2006.

Fuentes hemerográficas

Periódicos

La Crónica de Hoy

El Independiente

Diario Monitor

Diario Oficial de la Federación

Excélsior
El Financiero
La Jornada
Milenio
Reforma
El Universal
Uno más uno

Revistas

Este país

Discutiendo la teoría sistémica de la política. Leonardo Morlino; y Ciudadanía, autoritarismo social y consolidación democrática. Una entrevista a Guillermo O'Donnell. En la revista *Estudios Políticos*_ No. 2 enero/marzo 1994. Facultad de ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México.

Milenio Semanal

Avritzer, Leonardo. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. En la revista *Metapolítica* # 14 abril/junio 2000. México.

Proceso

Documentos

Informe de un grupo de expertos. Análisis del sistema electoral mexicano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996.

Becerra Chávez, Pablo Javier. Elecciones y partidos en México, 1974-2004.

Fuentes electrónicas

<http://www.ieem.org.mx>

<http://www.ife.org.mx>