

Comunicación política y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014

María Eugenia Valdés Vega*

Resumen

El artículo analiza los cambios al marco legal en materia político electoral relacionados con los medios de comunicación masiva. A partir de una reflexión acerca del papel de estos medios en el comportamiento electoral y como vínculo entre políticos y ciudadanos –que explica la fuerte polémica que suscitan las reformas en la materia– se describen, analizan y comparan las reformas constitucionales de los años 2007 y 2014 para regular el financiamiento público de los partidos, las precampañas para postular candidatos en los procesos internos de los partidos políticos, las campañas electorales y la propaganda política en radio y televisión. Aunque se reconocen algunos avances democráticos, las principales conclusiones señalan la continuación del negativo fenómeno de la “espotización” (mensajes mínimos) en las campañas electorales y la ausencia de las leyes secundarias que impidan el uso de los recursos públicos para la promoción de la imagen de los políticos en el ejercicio de sus funciones.

Palabras clave: Comunicación política, medios de comunicación, reformas constitucionales, leyes secundarias.

Abstract

This article analyzes the changes to the political-electoral legal framework related to mass media communication. Starting with a

* Doctora en Sociología por la UNAM y maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO. Profesora titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en la licenciatura en Ciencia Política y el Posgrado en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos. Su especialidad en investigación es el análisis de los procesos políticos y electorales, así como el estudio de la relación de los medios de comunicación y la política en México. Contacto: <m_genia@hotmail.com>

reflection on the role of these media in electoral behavior and as a touchstone between politicians and citizens--which explains the heated polemics sparked by reforms on this subject--, it describes, analyzes, and compares the 2007 and 2014 constitutional reforms to regulate public funding to parties, pre-campaigns for postulating candidates in the political parties' inner affairs, electoral campaigns, and political advertising on radio and television. Although some democratic advance is acknowledged, the main conclusions point out the negative phenomenon of "spotization" (minimal messages) in electoral campaigns and the absence of secondary laws that could impede the use of public resources to promote the image of politicians in service.

Keywords: political communication, mass media, constitutional reforms, secondary laws.

Presentación

A partir de 1997, las elecciones se convirtieron en un gran negocio para los medios de comunicación electrónica en México. Los resultados obtenidos por la oposición anuncianaban el fin del régimen autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y parecía que el largo proceso de transición democrática iniciado veinte años antes concluiría exitosamente. Ese año, en el que se renovó la Cámara de Diputados y se eligió por primera vez al jefe de gobierno de la Ciudad de México, el PRI perdió el control político de la capital del país y la mayoría absoluta que había obtenido siempre en las elecciones legislativas federales. En la contienda presidencial del año 2000, cuando fue derrotado ese partido, ya era evidente la poderosa función de la radio y la televisión como vehículos de comunicación y propaganda política, que aumentaría en los dos sexenios posteriores encabezados por presidentes provenientes del Partido Acción Nacional (PAN).

El creciente peso de la radio y la televisión en todo lo que concierne a la política mexicana, pero particularmente en las campañas electorales, motivó el principal objetivo de este trabajo: describir, analizar y comparar las reformas constitucionales de los años 2007 y 2014 en lo que atañe a las normas que inciden directamente en la relación entre el poder político y los medios de comunicación masiva, es decir, aquellas que regulan el

financiamiento público a los partidos, su fiscalización, las precampañas donde se decide la postulación de candidatos en los procesos internos de los partidos políticos, así como las campañas electorales y la propaganda política por radio y televisión. En ambos casos, las reformas fueron una respuesta a las denuncias presentadas por los partidos perdedores en los comicios presidenciales de 2006 y 2012 acerca del negativo papel jugado por esos medios en los procesos electorales.

De manera tangencial, se estudiaron algunas de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral (INE) –el nuevo organismo que en sustitución de Instituto Federal Electoral (IFE) se encarga a partir de 2014 de la organización y vigilancia de las elecciones federales y locales en todo el país– relacionadas con los temas de interés del trabajo para cumplir dos objetivos específicos: 1) analizar los cambios normativos acerca de la propaganda electoral y la comunicación política acordados por el poder Legislativo y publicados en 2014, y 2) dilucidar si tales cambios imposibilitan la repetición de las evidentes trasgresiones cometidas por la llamada clase política a lo largo de los siete años entre ambas reformas. Este cuestionamiento es de la mayor relevancia para la democracia mexicana porque Enrique Peña Nieto, el presidente de la República para el sexenio 2012-2018, hizo uso de la televisión (en los llamados “informerciales”) para construir su candidatura presidencial desde que fue gobernador del Estado de México entre 2005 y 2011.¹

El presente trabajo, cuyas principales fuentes de información empírica (decretos y leyes) fueron obtenidas en las páginas electrónicas del *Diario Oficial de la Federación*, la Cámara de Diputados federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se divide en tres apartados. En el primero se plantea una breve reflexión cuyo propósito es explicar la particular influencia de los medios de comunicación masiva como la radio y la televisión en el comportamiento electoral, así como en la relación entre los políticos y los ciudadanos fuera de los procesos electorales. Este tema es fundamental para comprender las razones por las cuales las reformas en la materia han

¹ *Infomercial* es un vocablo que está formado por las palabras “información” y “comercial”, y se refiere a una forma de publicidad cuyo “el contenido es un mensaje comercial diseñado para representar los puntos de vista del anunciantre [...] muchas veces preparados para que se parezcan a un programa de televisión normal [...]. La teleaudiencia suele recibir poca o nula información del hecho de que el programa es en realidad un comercial <<https://es.wikipedia.org/wiki/Infomercial>>.

sido motivo de disputa política en México durante los últimos años, ya que la comunicación es imprescindible en las campañas donde se compite por el poder, pero igualmente para mantenerlo.

Por su parte, el segundo y tercer apartados se dedican a la descripción, el análisis y la comparación de las reformas político-electorales de 2007 y 2014, respectivamente, los cuales culminan con la conclusión de que si bien hay algunos avances democráticos, desafortunadamente todavía no se logró erradicar dos prácticas nocivas para la democracia en México: el fenómeno de “espotización” (mensajes mínimos) en las campañas electorales y el uso de los recursos públicos para la promoción de la imagen de los políticos en el ejercicio de sus funciones, práctica que introduce inequidad en la competencia democrática por el poder que es posible todavía a causa de que no se han creado las leyes secundarias para aplicar la reforma constitucional que ya se hizo desde 2007.

Radio y televisión en la formación de opiniones políticas

Probablemente sea en la política, más que en otras áreas de la vida social, donde juegan un papel fundamental los medios que transmiten masivamente datos y opiniones que van dirigidos a los ciudadanos por parte de gobernantes, legisladores, magistrados y líderes partidarios. Esto se debe a que la política es básicamente una actividad de comunicación, esto es, un proceso en el cual se expresan, reciben y comprenden significados a través de las diversas formas del lenguaje, por lo cual los medios –especialmente la televisión, dado el número de personas que tienen acceso a ella– son muy importantes para realizarla.² Los políticos tienen que comunicarse con los ciudadanos ya que requieren su aceptación (activa o pasiva) tanto para llegar al poder como para ejercerlo. Los medios de comunicación son vitales para que la opinión pública esté de acuerdo con las acciones y los intereses de quienes se dedican a la política.

Es en la búsqueda del poder político donde la influencia de la radio y la televisión se torna significativamente poderosa. En los procesos electorales puede ser decisiva a causa de que, por ligeras que sean las

² En México, por ejemplo, la televisión abierta es el principal medio masivo ya que llega a 96% de los hogares, en tanto que 44% tienen acceso a la TV de paga y solo 37% a internet. (Claudia Juárez Escalona, “Benjamín Salinas asume dirección de TV Azteca”, *El Economista*, 2 de octubre de 2015, p. 19).

fluctuaciones en el comportamiento ciudadano ante las urnas, puede alterarse el resultado final de una elección por un solo voto de diferencia entre los contendientes. En múltiples investigaciones empíricas se ha descubierto que aunque “las intenciones de voto no giran como veletas en una tormenta, sino que poseen una considerable estabilidad”, el clima de opinión –un proceso en espiral en el cual un punto de vista llega a dominar la escena pública– tiene un efecto de “vuelco en el último minuto” en la dirección de la presión del clima que puede desplazar entre tres y cuatro por ciento de los votos.³ En realidad, bastaría con convencer a un solo ciudadano más para que votara conforme al interés de un partido y en contra de otro, para obtener el triunfo en una contienda electoral con un único voto de diferencia.

En los régimenes democráticos, los partidos políticos compiten en las elecciones para la obtención del poder y los medios de comunicación masiva se convierten en instrumentos fundamentales para crear el clima de opinión que les sea propicio, en primer lugar para ganar la mayoría de los votos y después para ejercer el poder obtenido. Esa es la razón por la cual se invierte mucho dinero en comunicación política y no solamente durante los procesos electorales –en los cuales ciertamente se incrementa la cantidad de dinero destinada a ese fin– sino *siempre*.⁴ Esto significa que el clima de opinión se crea día a día por la comunicación entre gobernantes y gobernados, la que se da entre los diferentes partidos políticos ya sea en el gobierno o en la oposición, y la que debe darse entre los distintos sectores sociales para que sus informaciones y opiniones se conozcan y discutan; en suma, los medios como la radio y la televisión son básicos

³ Estas investigaciones descubrieron que quienes con mayor probabilidad cambian su voto en el último minuto son las personas que se sienten aisladas, tienen menos confianza en sí mismas o se interesan menos por la política (Elisabeth Noelle Neumann, *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Paidós, España, 1995, pp. 22 y 23).

⁴ Tal vez sea más importante tener una buena comunicación política en el ejercicio del gobierno que en las campañas electorales. De hecho, Paul Lazarsfeld señaló que los resultados de las contiendas para obtener el poder dependen más de los acontecimientos que tienen lugar a lo largo del periodo comprendido entre dos elecciones que del efecto de las campañas (Paul Lazarsfeld, “La campaña electoral ha terminado”, en M. de Moragas (ed.), *Sociología de la comunicación de masas. III. Propaganda política y opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1985, p. 38).

para el debate público.⁵ En ese sentido, “la vida pública está organizada en gran medida en torno a las agendas establecidas por los medios. La política [...] no existe, al menos como actividad que requiere del consenso social, sin el concurso de los medios de comunicación”.⁶

Así que más allá del ámbito puramente electoral, la radio y la televisión intervienen en la producción de costumbres, signos de identidad, valores y tradiciones a través de sus mensajes.⁷ De esta manera, no solamente contribuyen a crear el “clima de opinión” que puede hacer girar los resultados de una elección, sino que su influencia es de mayor alcance, ya que *producen cultura política*, esto es, la “dimensión subjetiva de la vida política” que no se circunscribe al ámbito de las instituciones estatales sino que considera “una serie de comportamientos, sentimientos, ideas y valores referidos al ejercicio y la estructuración del poder” en todos los aspectos de una sociedad.⁸

El corolario de esta breve reflexión sobre el papel de la radio y la televisión en la cultura política es que la vida democrática de cualquier país depende en gran medida de la normatividad que se haya dado para el uso de estos instrumentos de comunicación, ya que las leyes pueden ampliar o restringir sus márgenes. Cualquier reforma legal que se realice a este tipo de medios puede llevar a una redefinición del marco que, de acuerdo con Maurice Duverger, rodea las contiendas políticas en una determinada sociedad y está compuesto por la cultura y por el tipo

⁵ Con el término *debate público* se “intenta describir una masa de gente que se organiza en público; [...] personas que reconocen un problema, que producen ideas en conflicto sobre lo que hay que hacer, considerando tales alternativas, e intentando resolver el asunto a través de la creación de un consenso sobre una línea de acción”. (Vincent Price, *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Paidós Comunicación, núm. 63, España, 1994, p. 100).

⁶ Raúl Trejo Delarbret, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México, 2001, p. 54.

⁷ Los antropólogos sitúan a los medios de comunicación junto a la escuela, las fiestas, las prácticas religiosas o cualquier otro proceso u organismo especializado en la producción simbólica (Luis Reygadas, “Producción simbólica y producción material. Metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo”, *Nueva Antropología*, núm. 60, México, febrero de 2002, pp. 108-109).

⁸ Esteban Krotz, “Aproximaciones a la cultura política mexicana como fenómeno y como tema de estudio”, en Esteban Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, CNCA-CIESAS, México, 1996, pp. 26-27.

de régimen político.⁹ Aun cuando sea a largo plazo, las normas legales pueden transformar la cultura, es decir, el conjunto de instituciones *de hecho* que dan lugar a costumbres, tradiciones, mentalidades, creencias, representaciones colectivas y sistemas de valores de la sociedad en la que se desarrollan las contiendas políticas. En cuanto al régimen político, es posible transformarlo inmediatamente cuando se modifican las instituciones *formales* de carácter oficial establecidas en las constituciones, las leyes y los textos jurídicos en general.

Así pues, el análisis y la comparación de las reformas legales sobre comunicación política y propaganda electoral en los años 2007 y 2014 es imprescindible para evaluar los avances y retrocesos en torno a la relación entre los medios masivos y la política en México una vez que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó al poder ejecutivo federal. Este ejercicio analítico es un requisito para medir una porción significativa de lo que tiene que ver con la equidad en la competencia democrática por el poder.

La reforma de 2007

Específicamente en lo que concierne a la propaganda en medios de comunicación masiva como la televisión y la radio, tanto en 2007 como en 2014 las reformas político-electorales intentaron resolver los cuestionamientos de las fuerzas políticas derrotadas en la contienda por la Presidencia de la República inmediatamente anterior.

En 2006, el incumplimiento de la oferta democrática de Vicente Fox tuvo su clímax con el papel que jugó en el proceso electoral para sucederlo en la Presidencia. En ese proceso, Vicente Fox no quiso arriesgar la paz que esperaba al terminar su mandato si el izquierdista Andrés Manuel López Obrador ganaba la contienda. Carlos Tello, quien sostiene lo anterior, señala que actuó “con imprudencia y con impudicia, como dirigente de campaña, no como jefe de Estado” y que gastó una fortuna en anuncios de televisión para ostentar los éxitos de su gobierno porque

⁹ Maurice Duverger, *Introducción a la política*, Ariel, Barcelona, 10a. ed., 1990, p. 117.

no existía “una sola ley en el país que prohibiera a los gobernantes manifestar sus opiniones políticas, ni siquiera en tiempos de elecciones”.¹⁰

En esa coyuntura de la política mexicana, la idea de prohibir a los gobernantes la manifestación de sus opiniones durante los procesos electorales debe interpretarse como lo que era: el tácito reconocimiento de que ellos, y especialmente el presidente de la República, tendrían que haber estado impedidos por la ley para utilizar los abundantes recursos públicos a su alcance en la promoción de candidatos convenientes a sus intereses personales o hacer propaganda en contra de otros que no lo fueran.

En 2006, el entonces presidente de la República usó todo su poder y dispuso del erario para intervenir en la contienda por su sucesión. Fue de tal magnitud la utilización de su cargo que la magistrada Alfonsina Berta Navarro, integrante de la comisión que elaboró el dictamen final de la elección presidencial en la sesión del 5 de septiembre de ese año en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, afirmó que las declaraciones de Vicente Fox durante el desarrollo del proceso electoral constituyeron “un riesgo para la validez de los comicios” y que “podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final”.¹¹ Ella también señaló que Vicente Fox “llegó a hacer comentarios indirectos o metafóricos que incidían sobre las posiciones políticas que competían”.¹²

La conducta de Vicente Fox fue acompañada –en violación flagrante de la ley– por varias empresas mercantiles, asociaciones o grupos y personas físicas en favor de Felipe Calderón Hinojosa, postulado por el PAN, a costa de “denostar, calumniar, infamar, difamar y/o denigrar” en la radio y la televisión a Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la cabeza.¹³ En medio de una cerrada contienda, la

¹⁰ Carlos Tello Díaz, *2 de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, Planeta, México, 2007, pp. 22-23.

¹¹ Ibíd., p. 183. Véase también Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 5 de septiembre de 2006, pp. 202 y 222.

¹² Guadalupe Irízar y Érika Hernández, “No hay elección perfecta”, en *Reforma*, 6 de septiembre de 2006.

¹³ Julio Scherer Ibarra, “Mediático y jurídico: terrorismo en 2006”, en Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *Los medios y los jueces. La guerra sucia de 2006*, Random

radio y la televisión contribuyeron a crear el ambiente de polarización política que caracterizó ese proceso electoral debido a su intervención en la campaña presidencial.¹⁴

Roger Bartra, analista de la sucesión presidencial en 2006, planteó que era urgente bloquear la propaganda descontrolada en los medios de comunicación masiva y en las calles, así como acortar el tiempo de las campañas electorales. A este respecto, sugirió que serían suficientes “uno o dos meses de campaña y publicidad en radio y TV constreñida a tiempos oficiales acotados por la autoridad electoral [que tendría como consecuencia] reducir drásticamente el dinero que reciben los partidos”.¹⁵

De este modo, la reforma de 2007 fue pactada debido a que se volvió imperativo el cambio de la normativa para la siguiente elección presidencial por dos razones principales: 1) para establecer límites a la propaganda electoral con mayor precisión y abaratrar el costo de las campañas, y 2) para distender la polarización política surgida durante la campaña y el posterior conflicto poselectoral.

Las nuevas normas constitucionales aprobadas en noviembre de 2007 fueron muy mal recibidas por algunos sectores de la sociedad, particularmente los empresarios y trabajadores de medios de comunicación, aun cuando en realidad solo reafirmaron algunas medidas que ya estaban establecidas en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), vigente hasta los comicios del año anterior. No obstante, sí es cierto que se afectaron intereses económicos de los empresarios de la radio y la televisión, y por ello la enfrentaron vigorosamente.¹⁶

House Mondadori, México, 2007, p. 101.

¹⁴ La empresa Televisa actuó abiertamente: uno de los actores de la telenovela “La fea más bella” –de muy alto rating– dijo dentro de los diálogos de la historia que votaría por el candidato panista y mencionó su nombre y sus propuestas de campaña (ibíd., p. 103).

¹⁵ Roger Bartra, *Fango sobre la democracia. Textos polémicos sobre la transición mexicana*, Planeta Mexicana, México, 2007, p. 78.

¹⁶ Según expertos, el modelo de comunicación política generado por la reforma electoral de 2007 nunca fue del agrado de los empresarios de la radio y la televisión dado que por “mandato de ley dejaron de recibir cientos de millones de pesos en el proceso electoral de 2009”, en el cual “no pudieron vender spots y/o entrevistas a los partidos políticos –o a cualquier persona física o moral–, para incidir en las preferencias electorales”. Manifestaron su oposición activamente obstaculizando su aprobación, en primer lugar, y “después emprendieron campañas de desprestigio contra los legisladores que la impulsaron y luego violaron la ley al rechazar la transmisión de los spots durante

Puntualmente, las reformas de 2007 en la base II del artículo 41 constitucional incluían lo siguiente:

- El cálculo de los costos del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijaría anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 % del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Continuaba vigente el reparto de 30 % de la cantidad que resultara entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.¹⁷
- Antes establecía que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldría a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le correspondiera a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. En 2007 se diferenciaron los dos tipos de elecciones federales: cuando se eligieran presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldría a 50 % del financiamiento de cada partido; cuando se eligieran solamente diputados federales, equivaldría a 30 %.
- Anteriormente se reintegraba un porcentaje de los gastos anuales que erogaban los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. La reforma de 2007 precisó que equivaldría a 3 % del monto total del financiamiento público anual y se repartiría 30 % en forma igualitaria y 70 % de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la anterior elección de diputados.
- El monto máximo que tendrían las aportaciones de los simpatizantes de cada partido no podría exceder a 10 % del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial. Se tendrían que

el proceso electoral” (Jaime Hernández Gómez, “Salinas Pliego contra el IFE”, en *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre de 2009, p. 18).

¹⁷ “DECRETO que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

liquidar las obligaciones de los partidos que perdieran su registro, y sus bienes y remanentes serían adjudicados a la Federación.¹⁸

En la base III, las reformas al artículo 41 constitucional de 2007 introdujeron cambios fundamentales en cuanto a los medios de comunicación y la propaganda electoral. Se reformuló completamente su contenido, pero se mantuvo la garantía del derecho de los partidos políticos nacionales al uso de los medios de comunicación social de manera permanente (que anteriormente se encontraba en la base II), y se incorporaron cuatro apartados.

En el apartado A se dieron facultades al Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad única para la administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión, con la consecuente exclusión de cualquier otra persona física o moral. Aquí también hubo otros cambios: *a)* tomó en cuenta e hizo la distinción entre precampañas y campañas electorales; *b)* fijó con precisión los tiempos que corresponderían a los partidos políticos y al propio IFE durante las precampañas, campañas y los períodos intermedios; *c)* distribuyó los tiempos de acuerdo con un piso igualitario de 30 % y del restante 70 % sobre la base de los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior; *d)* estableció horarios de programación en las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión que garantizaran mayor cobertura. En ese apartado quedó asentado constitucionalmente lo que sigue:

1) Desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedaron a disposición del IFE 48 minutos diarios que se distribuirían en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.

2) En conjunto, los partidos políticos dispondrían de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión durante sus precampañas; el tiempo restante se utilizaría de conformidad con la ley.

3) Para cubrir el derecho de los partidos políticos, durante las campañas electorales deberían destinarse al menos 85 % del tiempo total disponible de 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. De ese tiempo (al menos 40.8 minutos), 30 % se repartiría

¹⁸ Ídem.

en forma igualitaria y el restante 70 % de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.¹⁹

4) Fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, se asignaría al IFE hasta 12 % del tiempo total a disposición del Estado en radio y televisión, la mitad para distribuirse en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales y el tiempo restante para uso del Instituto o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.²⁰ Los partidos debían utilizar ese tiempo en programas mensuales de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno. Cuando así se justificara y en situaciones especiales, el IFE podría disponer de los tiempos correspondientes a mensajes a favor de un partido político.²¹

En lo que se refiere al apartado B, se señalaron las siguientes normas:

1) En las entidades federativas y para fines electorales, el IFE administraría los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión en las estaciones y los canales de cobertura en la entidad de que se tratara.

2) Cuando los procesos electorales locales coincidieran con elecciones federales, el tiempo asignado en cada entidad federativa sería conforme a lo estipulado a nivel nacional, lo mismo que para la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local.

3) Si a juicio del IFE fuera insuficiente el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinaría lo conducente para cubrir el tiempo faltante conforme a sus facultades legales.²²

En el apartado C se recogió lo señalado en el segundo párrafo del artículo 186 del Cofipe, vigente hasta 2007, acerca de que los partidos debían abstenerse de expresiones que denigraran a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnianaran a las personas en la propaganda política o electoral que difundieran. Lo nuevo fue que, adicionalmente, en ese apartado se introdujo una disposición que realmente buscaba

¹⁹ El apartado A precisó que a cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignaría para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario (*ídem*).

²⁰ 12 % de 48 equivale a 5.76 minutos, de tal modo que fuera de los períodos electorales, los partidos contaría con la mitad de ese tiempo (2.88 minutos diarios) para repartirse igualitariamente entre todos.

²¹ *Ídem*.

²² *Ídem*.

mayor equidad en las contiendas electorales: la obligación de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público durante el tiempo que comprendieran las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Las únicas excepciones a lo anterior serían las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Finalmente, el apartado D se adicionó para establecer que las infracciones violatorias de la ley serían sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrían incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones por radio y televisión de concesionarios y permisionarios.²³

Por cuanto a la base IV del artículo 41, la reforma cambió totalmente su contenido e indicó que la ley establecería plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para precampañas y campañas electorales. Asimismo, fijó en 90 días la duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales, y 60 días en el año en que solo se eligieran diputados federales. En ningún caso las precampañas excederían las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.²⁴

La base V fue dedicada a la organización y funciones del IFE, y en sus tres últimos párrafos se refería a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, tarea que estaría a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE con autonomía de gestión y cuyo titular sería designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente. El órgano técnico no estaría limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el cumplimiento de sus atribuciones. Al final de esa base se estableció que el órgano técnico sería el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas pudieran superar la limitación de esos secretos y que en los términos dispuestos

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

por la legislación aplicable, el IFE asumiría la organización de procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que lo solicitaran.²⁵

Por otra parte, el artículo 116, en su fracción IV, tuvo reformas muy importantes en 2007 porque se estableció que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarían en todas las entidades de la República que:

- La jornada para elegir gobernadores, legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos se realizará el primer domingo de julio del año que correspondiera, sin obligar a ello a los estados cuyos comicios se celebraran en el año de elecciones federales y no coincidieran las fechas.
- Los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades. Del mismo modo, ordenó que se estableciera “el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes”.
- Se fijaran los criterios para: 1) establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos no únicamente en sus campañas electorales, sino también en sus precampañas, así como los montos máximos que debían tener las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excedería 10 % del tope de gastos de campaña que se determinara para la elección de gobernador; 2) los procedimientos para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos; y 3) establecer las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expedieran en estas materias.
- El acceso a la radio y la televisión a los partidos políticos según lo establecido a nivel federal.
- Se fijaran reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, su duración y las sanciones cuando se infringieran. Las campañas no excederían 90 días para la elección de gobernador y 60 días cuando solo se eligieran diputados locales o ayuntamientos. Las precampañas no podrían durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

- La institución de las bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

En 2007 se realizaron dos reformas fundamentales para la normatividad de la competencia partidaria en los procesos electorales. Una fue la adición al artículo 6º constitucional para garantizar el derecho de réplica a los candidatos que quisieran defenderse de acusaciones o denuncias difundidas por los medios de comunicación durante las precampañas y campañas electorales. La otra reforma se encaminó a acotar el evidente dispendio de recursos materiales que utilizaban muchos servidores públicos desde sus puestos para influir en los procesos electorales a favor de sus intereses políticos. Ese fue el sentido de las adiciones al artículo 134 de la Constitución, ya que por una parte se estableció que todos los servidores públicos del país estaban obligados a aplicar con imparcialidad los recursos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y por otra parte ordenó que la propaganda que difundieran debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso incluiría nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran la promoción personalizada de cualquier servidor público.²⁶

A pesar de la profundidad de la reforma político-electoral de 2007, después de la elección presidencial de 2012 hubo que plantear y aprobar otra en la misma materia.

La reforma de 2014

La reforma electoral de 2007 fue incapaz de contener el poderío de los dueños de las empresas de radio y televisión, quienes aprovecharon su influencia en la política para obtener prebendas que se tradujeron en enormes ganancias económicas.²⁷ Y si bien se asume que la mayoría

²⁶ Ídem.

²⁷ Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), los empresarios de medios electrónicos pudieron imponer medidas en su favor debido a que contaban con un conjunto de legisladores como sus representantes directos, en lo que se conoció como la *telebancada*, que se sumaron a políticos de prácticamente todos los partidos para beneficiarlos. Según documentos de la Secretaría de Hacienda, en

de los partidos y los principales actores políticos establecen buenas relaciones con los dueños de las televisoras para obtener buen trato a su imagen, Enrique Peña Nieto fue uno de los casos más notorio desde que era gobernador del Estado de México y aspirante a la candidatura presidencial por el PRI para las elecciones de 2012. La mayor parte del presupuesto aprobado por el Legislativo mexiquense al gobernador Peña Nieto para el año 2010 –mil 500 millones de pesos destinados a gastos de imagen y promoción, y 179 millones más al rubro de “Comunicación pública y fortalecimiento informativo”²⁸ se destinó a pagar la cobertura de sus actividades, entre ellas, de manera sobresaliente, su romance con una actriz de telenovelas de la empresa Televisa que a la postre sería su esposa. Esa fue la semilla de la siguiente reforma en este tema.

De este modo, aun cuando Enrique Peña Nieto ganó holgadamente a sus contendientes Andrés Manuel López Obrador, candidato de la izquierda encabezada por el PRD, y a Josefina Vázquez Mota, la candidata oficialista del PAN, su elección como presidente de la República en julio de 2012 suscitó protestas de sus opositores y de sectores sociales que cuestionaron la campaña que lo llevó al triunfo; en concreto, se criticó su exposición continua en la televisión abierta durante el tiempo en que fue gobernador de su estado entre septiembre de 2005 y septiembre de 2011, lo que le habría valido para resultar candidato presidencial de la coalición entre el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Desde que era gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto había aparecido constantemente en Televisa y eso interesó a algunos periodistas como Jenaro Villamil, quien desde octubre de 2005 investi-

esa etapa Televisa fue beneficiada con la aprobación de reformas legislativas que la exentaron del pago de derechos durante dos años, alrededor de 5 600 millones de pesos. Adicionalmente, el Grupo Televisa se convirtió en el principal competidor en *cuádruple play* (televisión de paga, internet, telefonía fija y móvil) porque la Comisión Federal de Competencia (CFC) le autorizó la compra de entre 30 y 40 % de las acciones de Nextel con un pago de entre 1 200 y 1 500 millones de dólares. (Claudia Guerrero, “Identifica IP a 24 diputados que son ‘afines’”, *Reforma*, 21 de septiembre de 2009. Jaime Hernández Gómez, “Servilismo ante concesionarios de telecomunicaciones”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre de 2009, p. 14. Jenaro Villamil, “La banda Televisa”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre de 2009, p. 8. Rafael Aceves, “Avalan a Televisa invertir en Nextel”, *Reforma*, sección Negocios, 12 de febrero de 2009, p. 1).

²⁸ Luis Ángel Hurtado Razo, “Peña Nieto desde El Vaticano”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año X, núm. 119, enero de 2010, p. 4.

gó y denunció en la prensa escrita los supuestos tratos comerciales que tenía con la empresa para promover su candidatura presidencial. Este periodista hizo público un plan de comunicación política que abarcaba los años 2005-2011 y habría sido firmado por Emilio Azcárraga Jean conjuntamente con el entonces gobernador por 742 millones de pesos anuales. Presuntamente, la mayor parte de ese dinero (691 millones) sería para publicidad televisiva en la forma de notas informativas, reportajes, entrevistas y programas de debate, pero también había un compromiso de la empresa para asesoría en comunicación política a través de TV Promo, propiedad de Alejandro Quintero Íñiguez, ejecutivo de Televisa responsable de la comercialización de los espacios televisivos.²⁹ Según Villamil, el plan consistía en “transformar al gobernante en una marca vendible, y a su gestión pública en un continuo escaparate mediático”.³⁰ Aunque nunca hubo una aclaración al respecto, en junio de 2012 Javier Corral, legislador panista, declaró que la cobertura diaria sobre el político mexiquense que desde hacía años había hecho la televisora, era “la mayor prueba del arreglo entre Televisa y Peña Nieto”.³¹

En plena campaña electoral, la aparente colaboración entre Televisa y Enrique Peña Nieto que podía inferirse de la constante presencia de este en las pantallas fue uno de los motivos para la emergencia del movimiento juvenil #YoSoy132 y de una amplia protesta social por la participación de las televisoras en la elección presidencial.³²

²⁹ Jenaro Villamil, *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*, Grijalbo, México, 2009, p. 69 y Jenaro Villamil, “Manipulación informativa, negocio publicitario”, en revista *Proceso*, núm. 1512, 23 de octubre de 2006.

³⁰ Jenaro Villamil, “Manipulación informativa, negocio publicitario”, ibíd., p. 88.

³¹ Claudia Salazar, Osvaldo Robles e Ixtaro Arteta, “Exigen al IFE indagar intromisión de la tv”, *Reforma*, 9 de junio de 2012).

³² #YoSoy132 fue un amplio movimiento de estudiantes universitarios que participaron en la campaña electoral de 2012 con demandas muy específicas para que la televisión abierta fuera equitativa en el manejo informativo y se evitara la influencia de Televisa en la elección presidencial. Se plantearon también demandas menos precisas y a largo plazo para atacar el problema estructural de concentración en los medios de comunicación masiva, las cuales requerían más conocimientos técnicos y legales, y que incidieron para que la acción de los jóvenes universitarios confluiera con otros sectores de la sociedad especializados en el tema. Más adelante, en agosto de 2012, el movimiento #YoSoy132 presentó una agenda sobre democratización y transformación de los medios de comunicación, información y difusión en la cual proponían avanzar en una iniciativa de ley con los siguientes temas: legislación de radio, televisión y telecomunicaciones; fusión Iusacell-Televisa y apagón analógico; radios

Una vez elegido presidente de la República, Enrique Peña Nieto enfrentó esas críticas de sus opositores en una situación caracterizada por cambios en la vida política nacional que eran nuevos (y adversos) para él y su partido, ante lo cual era imperativo establecer acuerdos de gobernabilidad. Con esa finalidad se firmó el llamado Pacto por México el 2 de diciembre de 2012: fueron 95 compromisos que comenzarían a implementarse en el primer año de gobierno y abordaban los temas de sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, así como gobernabilidad democrática. Para el nuevo gobierno federal, uno de los principales propósitos era impulsar un conjunto de reformas y acciones que permitieran combatir la creciente influencia de poderes fácticos que con frecuencia retaban la vida institucional del país y constituyan un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado.³³

Para impulsar reformas que hicieran más funcional el régimen político, entre los acuerdos para la gobernabilidad democrática que se firmaron en el Pacto por México se consideró que era necesario realizar las siguientes acciones: *a)* reformar la Constitución para que el presidente de la República tuviera las opciones de gobernar con minoría política o a través de una coalición legislativa y de gobierno; *b)* pasar la toma de protesta presidencial al 15 de septiembre; *c)* crear una ley general de partidos; *d)* lograr una reforma para el Distrito Federal; *e)* revisar los fueros; *f)* reglamentar la reforma política aprobada en 2011 sobre candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente y consulta popular; y *g)* revisar la reelección de legisladores.

En cuanto a los temas alrededor de la comunicación política y la propaganda electoral, el Pacto por México propuso una reforma electoral para reducir y transparentar el gasto de partidos; disminuir los topes a gastos de campaña; incorporar como causal de nulidad el rebase de los

comunitarias; derecho universal a internet y brecha digital; ataques contra periodistas; mercado negro de propaganda gubernamental y arte y cultura (María Eugenia Valdés y Josefina Maldonado, “El reclamo democrático del movimiento #YoSoy132”, en Héctor Tejera, Pablo Castro y Emmanuel Rodríguez, *Continuidades, rupturas y regresiones: contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*, UAM-Iztapalapa/Conacyt/Juan Pablos, México, 2014).

³³ Claudia Guerrero y Érika Hernández, “Ya hay Pacto”, *Reforma*, 3 de diciembre de 2014.

topes, el uso de recursos ilegales y la compra de cobertura informativa; revisar los tiempos oficiales de radio y televisión; prohibir la entrega de utilitarios, evitar el uso de esquemas financieros para inducir y coaccionar el voto; y crear una sola ley y una sola autoridad nacional para las elecciones federales, estatales y municipales.³⁴

En un breve resumen, las reformas político-electorales más destacadas de 2014 son las siguientes:

1. Creación del Instituto Nacional Electoral (INE).
2. Aumento del umbral al 3 % para mantener el registro como partido político nacional o estatal.
3. Reelección de legisladores. Los senadores podrían ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos.
4. Acceso a prerrogativas para las campañas electorales para los candidatos independientes.
5. Rebase de tope de gastos de campaña como causal de nulidad de una elección, cuando sea determinante en el resultado de la contienda.
6. Gobiernos de coalición: el presidente de la República electo en 2018 podrá gobernar en alianza con otras fuerzas políticas y el Senado participará en la ratificación de los integrantes del gabinete, a excepción de los titulares de Defensa y Marina.
7. Establecimiento de nuevas fechas políticas: inicio del sexenio presidencial del 1 de diciembre del 2018 y conclusión el 30 de septiembre del 2024. En adelante, el presidente de la República iniciará su mandato el 1 de octubre de 2024.
8. Autonomía a la Procuraduría General de la República (PGR).³⁵

Al igual que siete años antes, las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2014 que inciden directamente en la relación entre el poder político y los medios de comunicación masiva son aquellas que regulan el financiamiento público a los partidos, la fiscalización, las precampañas donde se decide la postulación de candidatos en los procesos

³⁴ Ernesto Núñez, Jésica Zermeño y Martha Martínez, “El pacto y sus aseguines”, *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 9 de diciembre de 2012.

³⁵ “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014.

internos de los partidos políticos y, de manera especial, las campañas electorales y la propaganda política por radio y televisión. Así, el análisis se centra en las reformas y adiciones de los artículos constitucionales que abordan esos temas.

Si bien hubo reformas o adiciones en los artículos 41 y 116 de la Constitución, para el tema de esta reflexión el más importante es el primero de ellos, debido a que de él depende gran parte del funcionamiento democrático en los procesos electorales y la vida política del país.³⁶ En la reforma de 2014 los cambios más relevantes fueron:

- Para que los partidos políticos nacionales conserven su registro se fijó 3 % del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para renovar el poder Ejecutivo o las cámaras del Congreso de la Unión.³⁷
- Aunque se sostiene lo establecido en cuanto al financiamiento público para los partidos políticos, en la base II del artículo 41 se eliminó la disposición acerca del monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de cada partido, el cual no debía exceder anualmente de 10 % del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.³⁸

³⁶ Los artículos 41 y 116 fueron reformados y tuvieron adiciones. Del artículo 41 se reformaron: la base I en sus párrafos inicial y segundo; el tercer párrafo de la base II; la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos *a), c), e)* y *g)* y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso *c)* y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D; la base IV en su párrafo inicial y la base V. A ese mismo artículo se le adicionó un cuarto párrafo a la base I y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI. En cuanto al artículo 116, se reformaron los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos *a), b), c), d), h), j)* y *k)* de la fracción IV. Además, se adicionó un segundo párrafo al inciso *f)* y un inciso *n)*, recorriendose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX. (*ibíd.*, artículo único).

³⁷ “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, artículo 41, base I, cuarto párrafo adicionado, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014.

³⁸ Textualmente, ese párrafo señalaba: “La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de

- En el primer párrafo de su base III, en el artículo 41 se introduce el derecho de los candidatos independientes a acceder a las prerrogativas para las campañas electorales, pero se entiende que no tendrán derecho –como sí lo tienen los partidos políticos nacionales– al *uso de manera permanente* de los medios de comunicación social.
- Se sustituye al IFE por el INE como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión (48 minutos diarios), y se precisan los tiempos para cada fase del proceso electoral: 1) a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral esos 48 minutos se distribuirán en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión entre las 6:00 y las 24:00 horas; 2) durante sus precampañas los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión; 3) en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, 50 % de los tiempos radiales y televisivos serán utilizados por las autoridades electorales para sus fines propios y el resto se destinarán a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos; 4) durante las campañas electorales se destinará al menos 85 % del tiempo total para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos.³⁹ Así que con esta reforma persiste el fenómeno de “espotización” (o emisión excesiva de mensajes muy breves) que ha sido duramente criticado, en lugar de asignar lapsos que permitan la emisión de mensajes más elaborados y con mayor contenido que propicien mayor calidad al debate político.

todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.” (“DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, artículo 41, base II, inciso c), *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007. Se agregaron las negritas).

³⁹“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, artículo 41, base III, primer párrafo del apartado A, incisos a), b), c), d), e), *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014.

- Una de las novedades en este rubro es que se toman en cuenta las candidaturas independientes porque a pesar de que continúa el reparto de 70 % del tiempo entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, el restante 30 % se dividirá en partes iguales y una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto; adicionalmente, a cada partido sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario.
- Permanece la disposición acerca de que fuera de los tiempos electorales se le asignará al Instituto 12 % de los 48 minutos de tiempo del Estado en radio y televisión; la mitad de ese total se distribuirá igualitariamente entre los partidos políticos nacionales, mientras que el resto lo usará para fines propios o de otras autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas. Pero desaparece la norma acerca de que cada partido utilizaría ese tiempo “en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno [entre las 6:00 y las 24:00 horas]”.⁴⁰
- Como sucedía ya con el IFE, para fines electorales en las entidades federativas será el INE el que administre los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.⁴¹
- Hubo un ligero cambio en la disposición sobre la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos, ya que solamente deberán abstenerse de expresiones que calumnien

⁴⁰ Véase el artículo 41, base III, apartado A, inciso g) en los decretos de reforma de 2007 y 2014.

⁴¹ Conforme a lo siguiente: 1) para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible; 2) para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley conforme a los criterios de esta base constitucional; y 3) la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo los de registro local, y a los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de la base III y lo que determine la legislación aplicable. (“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, artículo 41, base III, apartado B, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014).

a las personas y ya no, como en la reforma anterior, que también debían “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos”.⁴²

- Se faculta al INE para investigar las infracciones a estas disposiciones e integrar expedientes que someterán al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión. Lo sobresaliente en esta reforma es que el INE solo se encargará de investigar y queda en manos del TEPJF la facultad de sancionar.⁴³

A causa del cuestionamiento inicial que se planteó en este trabajo sobre si la reforma político electoral de 2014 garantiza la eliminación de la propaganda simulada de personajes de la política en radio y televisión, merece un análisis especial lo ocurrido directamente con ese tema. Se

⁴² En 2014 no se tocó el segundo párrafo de ese mismo apartado que desde 2007 ordena lo siguiente: “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.” (“DECRETO que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, artículo 41, base III, apartado C, *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007).

⁴³ El artículo 99 de la Constitución fue reformado para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolviera de forma definitiva e inatacable: *a) los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores; b) la determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones constitucionales y las leyes en la materia; c) los asuntos que el INE le envíe acerca de violaciones “a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan”; y d) las demás “que señale la ley”* (“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014).

trata de asuntos que inciden profundamente en la equidad del juego democrático por el poder, porque crean el clima político que determina los resultados de las contiendas electorales, como sucedió en el caso de Enrique Peña Nieto en su lucha por la Presidencia de la República en 2012.

Aunque tardíamente, ya que había concluido el proceso electoral de 2012 en México, se presentaron los resultados obtenidos por los observadores autorizados institucionalmente donde, entre otras irregularidades, se señalaba que la prohibición a candidatos y partidos para la compra de tiempos en los medios de comunicación, que según reforma de 2007 era solo facultad del IFE, había ocasionado la generación de un mercado negro.⁴⁴ En su informe como observador, el investigador César Astudillo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se refirió a la instrumentación de otras vías para que los candidatos pudieran tener visibilidad pública en los medios, sobre todo “la compra de entrevistas y también una modalidad camouflada de propaganda electoral que son los infomerciales y la propaganda integrada”. Su conclusión fue que era necesaria una nueva ley de medios de comunicación ya que estaban insuficientemente regulados y por eso, tras la elección presidencial de 2012, “ha quedado la percepción de que los medios pueden construir fácilmente candidaturas”.⁴⁵ Así que una de las razones para la reforma de 2014 era garantizar que esto no volvería a ocurrir.

¿Qué cambios se hicieron al respecto? Uno de los aspectos más controvertidos de la reforma de 2007 fue un párrafo en el artículo 41 constitucional que se refería a que, además del entonces IFE, ninguna otra persona física o moral, “a título propio o por cuenta de terceros”, podría *contratar* propaganda en radio y televisión “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.⁴⁶ Que no se

⁴⁴ La observación del proceso electoral 2012 estuvo a cargo de 44 organizaciones y once centros académicos con el apoyo institucional del Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación. Su presupuesto fue de 73.6 millones de pesos a través de un fondo especial para ese fin que administró el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Carole Simonnet, “Reportaje Elecciones 2012”, suplemento *Enfoque*, en *Reforma*, 11 de noviembre de 2012).

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ “DECRETO que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los

hubiera utilizado el término *adquirir* provocó un debate pues en caso de denuncia de una transgresión a este ordenamiento debía probarse la existencia de un contrato, cuando se sabe que puede *adquirirse* propaganda en radio y televisión a través de vías informales, es decir, sin contrato.

La reforma de 2014 eliminó el párrafo polémico de ese lugar pero lo incluyó en la base VI del mismo artículo 41, donde se indicó que la ley de la materia establecería la anulación de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos siguientes: *a)* cuando se excediera el gasto de campaña en 5 % del monto total autorizado; *b)* cuando se *comprara* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión; y *c)* cuando se recibieran o utilizaran recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.⁴⁷

Las protestas de los partidos de oposición y de grupos de la sociedad interesados en este aspecto de la vida democrática del país se extendieron contra la reforma porque, dado que no se usó el término *adquirir*, sería prácticamente imposible acreditar “de manera objetiva y material” que las violaciones realmente fueran “graves, dolosas y determinantes”, como exige esa norma constitucional. Esas condiciones hacían muy probable la repetición de impunidad ante la posible connivencia –confabulación, según el diccionario– entre políticos y empresarios de radio y televisión.

Sin embargo, el enorme descontento social ante ese aspecto de la reforma logró una modificación posterior en la cual se señala que las elecciones podrán anularse en el caso de que se compre o *adquiera* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión.⁴⁸ De este modo, aumentó la posibilidad de que la reforma pudiera cumplir con la expectativa de garantizar la supresión de propaganda simulada en radio y televisión.

Estados Unidos Mexicanos”, artículo 41, base III, apartado A, *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007.

⁴⁷ Agregaba también que tales violaciones deberían acreditarse de manera objetiva y material, y que se presumiría “que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. Preveía asimismo que en caso de nulidad de la elección, se convocaría a una elección extraordinaria en la que no podría participar la persona sancionada. (“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014).

⁴⁸ “DECRETO por el que se reforma el inciso *b*) del tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014.

Pero la garantía plena no existe todavía dado que no se corrigió un aspecto clave para la equidad en la competencia por el poder político en México: el gasto descontrolado de propaganda por parte de los políticos en el ejercicio de sus funciones.

Una señal muy negativa alrededor de esta preocupación sobre la equidad de las contiendas electorales en México –dimensión relevante de la calidad de la democracia en el país– es que desde 2007 y hasta la oportunidad que hubo para hacerlo en la reforma político-electoral de 2014, no se reglamentó el artículo 134 constitucional. Ese artículo ordena que todos los servidores públicos del país están obligados a aplicar con imparcialidad los recursos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y que la propaganda difundida por ellos deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso “incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.⁴⁹ Como no se han hecho las leyes reglamentarias de este artículo, esta norma constitucional no se aplica cabalmente en la práctica debido a que no hay sanciones estipuladas y por eso es fácil prever que continuará el dispendio de los gobernantes en propaganda política disfrazada de comunicación social en radio y televisión.⁵⁰

Algunas reflexiones finales

La equidad en la lucha por el poder es uno de los requisitos de las democracias modernas y por ese motivo el acceso a los medios de comu-

⁴⁹ Estas normas fueron adicionadas en la reforma de 2007.

⁵⁰ Al menos durante la primera mitad de su sexenio, Enrique Peña Nieto fue ejemplo del gasto excesivo y discrecional de dinero público en propaganda oficial. Sin cumplir con el compromiso que hizo como candidato de crear un órgano ciudadano para supervisar la contratación de publicidad oficial, durante ese lapso su administración usó discrecionalmente más de 13 000 millones de pesos en propaganda y comunicación social. En 2013, único año del cual se tienen datos precisos sobre el gasto ejercido en este rubro, el gobierno encabezado por Peña Nieto gastó un promedio de 19 millones de pesos diarios. Según especialistas en comunicación y derecho a la información, ese gasto fue utilizado por el gobierno como “una herramienta para influir en líneas editoriales y construir una imagen positiva de un Presidente al que, desde su campaña, se le acusaba de ser el candidato de las televisoras” (André Aguilar, “Publicidad oficial: exceso y discrecionalidad”, *Reforma*, suplemento *Revista R*, núm. 184, 12 de julio de 2015, p. 6).

nicación tales como la radio y la televisión, de amplia cobertura y con posibilidad real de influencia entre amplios sectores del electorado, es central durante los procesos electorales y en general en el desarrollo de la vida política para cualquier sociedad. A causa de la magnitud de los territorios y las poblaciones a las que pretendan gobernar o representar, los políticos requieren los espacios de esos medios para ser primero conocidos, después elegidos y posteriormente obedecidos por los ciudadanos. Sin vínculos de comunicación no hay ejercicio político que pueda darse.

Tal vez en un futuro próximo puedan ser sustituidos por otros medios de comunicación de masas basados en el uso de redes ciberneticas de telecomunicación –como ya ha empezado a ser visible con Facebook y Twitter–, pero desde que comenzó el siglo XXI, y especialmente durante las campañas electorales por la presidencia de la República, los tiempos en radio y televisión han sido materia de disputa entre los partidos políticos en México. Tanto en 2007 como en 2014 tuvieron que discutirse y aprobarse reformas constitucionales para enfrentar el descontento de los candidatos y partidos vencidos en las contiendas presidenciales por razones muy precisas: la campaña negra emprendida por los propios dueños de las concesiones contra Andrés Manuel López Obrador en 2006 y –haya habido acuerdo firmado o no– el ostensible y prematuro impulso de la figura del gobernador Enrique Peña Nieto para que consiguiera la candidatura priista y luego ganara la Presidencia de la República en 2012.

El producto de estas dos reformas fue distinto. Con sus fallas, la de 2007 fue más trascendente porque, sin dejar lugar a dudas, eliminó la intervención de cualquier otro actor en la adquisición de tiempos en la radio y televisión, ya fuera del sector privado o del espectro político. Además, con el uso de los tiempos oficiales, esa reforma quitó a los empresarios el negocio tan redituable en que se había convertido para ellos el acaparamiento casi exclusivo de la conexión entre los candidatos y los ciudadanos en las campañas electorales. Y sin demeritar los avances que se han logrado –algunos de los cuales se consiguieron después de muchas protestas, como fue el caso del cambio en las causales de nulidad de las elecciones para que se especificara la adquisición y no solo la compra de tiempos en radio y tv–, la reforma de 2014 no logró revertir el deficiente modelo de comunicación asentado en mensajes mínimos (la “espotización”) que fue aprobado siete años antes.

Hay varias consecuencias negativas en el fenómeno de proliferación excesiva de *spots* que vale la pena resaltar porque afectan la vida democrática en México. En primer lugar, se empobrece el debate público debido a que la difusión de mensajes tan cortos elimina la posibilidad de exponer datos y argumentos más amplios y sólidos para la presentación de las propuestas de los candidatos y la discusión de sus diferencias. En segundo lugar, este fenómeno disminuye el interés de los ciudadanos por las contiendas electorales porque en el mejor de los casos se torna en una sucesión aburrida de mensajes sin mucho sentido para ellos. Por último, la “espotización” juega un papel antipedagógico al no elevar los conocimientos de la ciudadanía sobre los temas públicos, pero asimismo propicia que los políticos no elaboren sus ideas con la precisión requerida para que después rindan cuentas, precisas también, ante los electores.

Finalmente, hay razones válidas para el escepticismo sobre si la reforma de 2014 garantiza equidad en la competencia por el poder político en México debido a que no produjo un marco normativo para sancionar a los políticos que utilicen sus cargos para promocionar su imagen y neutralizar a sus opositores. Aun cuando en 2014 permanecieron las adiciones hechas en 2007 al artículo 134 constitucional que ordena impedir el uso de recursos públicos en la promoción personalizada de aquellos políticos que ya están en el poder y aspiren a otros cargos vía la difusión de sus nombres, imágenes, voces o símbolos, no se realizó la ley reglamentaria que sancione a quien no cumpla con esta norma. Como “delito sin pena, no es delito”, esta es una asignatura pendiente en la democracia mexicana.

Bibliografía

- Bartra, Roger
2007 *Fango sobre la democracia. Textos polémicos sobre la transición mexicana*, México, Planeta Mexicana.
- Duverger, Maurice
1990 *Introducción a la política*, 10a. ed., Barcelona, Ariel, p. 117.
- Krotz, Esteban
1996 “Aproximaciones a la cultura política mexicana como fenómeno y como tema de estudio”, en Esteban Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CENCA-CIESAS.
- Lazarsfeld, Paul

- 1985 "La campaña electoral ha terminado", en M. de Moragas (ed.), *Sociología de la comunicación de masas. III. Propaganda política y opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Noelle-Neumann, Elisabeth
- 1995 *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, España, Paidós.
- Price, Vincent
- 1994 *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, España, Paidós (Comunicación, núm. 63).
- Reygadas, Luis
- 2002 "Producción simbólica y producción material. Metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo", *Nueva Antropología*, núm. 60, febrero, pp. 108-109.
- Scherer Ibarra, Julio y Jenaro Villamil
- 2007 *Los medios y los jueces. La guerra sucia de 2006*, México, Random House Mondadori.
- Tello Díaz, Carlos
- 2007 *2 de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, México, Planeta.
- Trejo Delarbre, Raúl
- 2001 *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena.
- Valdés, María Eugenia y Josefina Maldonado
- 2014 "El reclamo democrático del movimiento #YoSoy132", en Héctor Tejera, Pablo Castro y Emmanuel Rodríguez, *Continuidades, rupturas y regresiones: contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*, México, UAM-Iztapalapa/Conacyt/Juan Pablos.
- Villamil, Jenaro
- 2009 *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*, México, Grimalbo.

Notas y reportajes periodísticos

- Aguilar, Andro
- 2015 "Publicidad oficial: exceso y discrecionalidad", *Reforma*, suplemento *Revista R*, núm. 184, junio 12.
- Aceves, Rafael
- 2009 "Avalan a Televisa invertir en Nextel", *Reforma*, sección Negocios, febrero 12.
- Guerrero, Caludia
- 2009 "Identifica IP a 24 diputados que son 'afines'", *Reforma*, septiembre 21.

Guerrero, Claudia y Érika Hernández
2014 “Ya hay Pacto”, *Reforma*, diciembre 3.

- Hernández Gómez, Jaime
2009a “Salinas Pliego contra el IFE”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre.
2009b “Servilismo ante concesionarios de telecomunicaciones”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre.
- Hurtado Razo, Luis Ángel
2010 “Peña Nieto desde El Vaticano”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año X, núm. 119, enero.
- Irízar, Guadalupe y Érika Hernández
2006 “No hay elección perfecta”, *Reforma*, septiembre 6.
- Juárez Escalona, Claudia
2015 “Benjamín Salinas asume dirección de tv Azteca”, *El Economista*, octubre 2.
- Núñez, Ernesto, Jésica Zermeño y Martha Martínez
2012 “El pacto y sus aseguines”, *Reforma*, suplemento *Enfoque*, diciembre 9.
- Salazar, Claudia, Osvaldo Robles e Ixtaro Arteta
2012 “Exigen al IFE indagar intromisión de la tv”, *Reforma*, junio 9.
- Simonnet, Carole
2012 “Reportaje Elecciones 2012”, suplemento *Enfoque*, *Reforma*, noviembre 11.
- Villamil, Jenaro
2006 “Manipulación informativa, negocio publicitario”, *Proceso*, núm. 1512, octubre 23.
2009 “La banda Televisa”, *Zócalo, comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 118, diciembre.

Documentos

- “DECRETO por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014.
- “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014.
- “DECRETO que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 5 de septiembre de 2006.

Internet

<<https://es.wikipedia.org/wiki/Infomercial>>

**Artículo recibido el 29 de abril de 2015
y aceptado el 13 de noviembre de 2015**