

# Elecciones, diálogo y reforma México, 1994

VOLUMEN II

*Leonardo Valdés Zurita / Manuel Larrosa Haro*

*Alonso Lujambio*

*Guillermo Osorno*

*Miguel González Compeán*

*Francisco Báez Rodríguez*

*Eric Magar / Juan Molinar Horcasitas*

*Rodrigo Morales M.*

*Jesús J. Silva-Herzog Márquez*

*Rolando Cordera / Adolfo Sánchez Rebolledo*

*Alberto Begné Guerra*

Coordinador

*Jorge Alcocer V.*



NUEVO HORIZONTE EDITORES,  
S.A. DE C.V.



CENTRO DE ESTUDIOS PARA UN  
PROYECTO NACIONAL, A.C.

Edición realizada por  
NUEVO HORIZONTE EDITORES, S.A. DE C.V.  
Reservados todos los derechos  
Prohibida su reproducción total o parcial  
por cualquier medio, sin permiso por escrito del editor

Cuidado de la edición, Eugenia Huerta  
Diseño de la portada, Rafael López Castro

Primera edición, 1995

**ISBN 968-6981-07-1**

Impreso en México/Printed in Mexico

# Medios de comunicación y democracia

---

*Eric Magar*  
*Juan Molinar Horcasitas*

En los años veinte y treinta los políticos en todo el mundo moderno empezaron a descubrir el enorme potencial que encierran los desde entonces florecientes medios de comunicación de masas. Los gobiernos del mundo, sin importar su forma, iniciaron campañas dirigidas al gran público en cine, radio y, más tarde, en televisión, caracterizadas por una aguda capacidad para persuadir al espectador. La vulgarización de la radio y la televisión diversificaron las aplicaciones políticas de las telecomunicaciones, al grado de que hoy día resultaría sumamente difícil concebir la política sin medios masivos de información.

La política en México no ha escapado a las tendencias universales de este fenómeno. Por el contrario, los más recientes datos muestran que en la elección de 1994 siete de cada diez votantes declararon que obtuvieron de la radio y la televisión la información que más les ayudó para decidir por quién votar.<sup>1</sup> En este ensayo discutimos el papel de los *mass media* en las elecciones mexicanas y su relevancia en la construcción de un sistema democrático. En la primera parte hacemos un muy breve repaso de la importancia de la información en el buen funcionamiento de una democracia y analizamos el papel específico de los medios de comunicación como fuentes primordiales de información del electorado. En la segunda sección revisamos algunos de los datos disponibles sobre el acceso partidario a los medios de comunicación de masas durante los procesos electorales en México y evaluamos la equidad de estas condiciones. Por último, en la tercera sección discutimos los términos de una reforma al marco que regula a los medios de comunicación, en general, y su papel durante las elecciones, en particular. Concluimos diciendo que esta reforma es condición necesaria para avanzar a un estadio superior en la gradual democratización mexicana.

<sup>1</sup> Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, *Elecciones 1994*, México, 1994, anexo 1, p. 2.

## LOS MEDIOS MASIVOS EN LA DEMOCRACIA

Si se parte de una concepción mínima y simplificada de democracia, se puede definir este régimen como aquél en que los políticos compiten libremente por el apoyo de los ciudadanos, quienes refrendan o sustituyen periódicamente al gobierno en las urnas.<sup>2</sup> El acto de votar, entonces, es el momento clave, la piedra angular de todo el proceso mediante el cual la ciudadanía puede influir en las decisiones públicas. Esto le da al voto en las democracias un carácter muy especial, pues existe una fuerte asimetría entre la brevedad y sencillez del acto de votar y el alcance de sus consecuencias: quienes ejercen su derecho al sufragio tienen en sus manos, pero sólo por unos breves instantes, una decisión importante y duradera, que afectará sus vidas y las políticas públicas que emanen del gobierno hasta la siguiente elección.

En este sentido, la decisión de por quién votar es similar a la que hace un inversionista, que toma una decisión en un momento, esperando que la misma le reditue ganancias en el futuro. Al votar, los ciudadanos hacen una inversión de la que se espera en el futuro algún flujo de bienes colectivos derivados del gobierno. Como toda inversión, esta decisión se tiene que tomar en un contexto de enorme incertidumbre, en el que la búsqueda de información resulta crucial.

Por ello, para que una democracia funcione adecuadamente es indispensable que la ciudadanía disponga de la información necesaria para emitir su voto. Pero la importancia de esta información se contrapone a la dificultad de obtenerla. La recopilación informativa es sumamente costosa en términos del tiempo y esfuerzo que requiere tal investigación.

Tan sólo para darse una idea de los costos de obtener tal información, considérese que las "plataformas electorales" de los nueve partidos que contendieron en la elección de 1994 comprendían nueve libros, con un total de 607 páginas. Leerlos es una tarea que resultaría pesada aun si la prosa típica de una plataforma electoral fuera ligera, pero como no lo es, hay que conceder que el ciudadano que se abstuvo de revisarlas tomó una decisión muy comprensible.

Además, la búsqueda empeñosa de la mejor información disponible conduce a la emisión de un voto mejor informado, lo cual es un bien colectivo muy valioso, pero desde el punto de vista individual nada garantiza al elector que su voto bien informado conduzca a un mejor desenlace, pues el voto forma

<sup>2</sup> Una exposición clara de la versión minimalista de la democracia se puede encontrar en los siguientes textos: Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 1976 [1942]; Robert Dahl, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971 (hay edición en español); Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. 1, *El debate contemporáneo* y vol. 2, *Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza Universidad, 1988.

parte de una acción colectiva. Por tanto, el costo de la información política que tiene que conseguir cada ciudadano-elector para tomar una decisión electoral bien informada se tiene que comparar con la estimación de las intenciones del resto del electorado, pues éstas serán determinantes del resultado de la elección.

Sin necesidad de hacer un cálculo matemático, el elector promedio sabe bien que su voto individual no será el que decida la elección, pues es sólo uno entre muchos miles o millones. Más aún, los electores comunes suelen conceder poco crédito a las promesas de candidatos en campaña, pues saben bien que los políticos prometen más de lo que cumplen.

Por ello, es de esperarse que un elector racional no esté dispuesto a invertir cuantiosas sumas de tiempo y esfuerzo para allegarse la información que se requiere para tomar una decisión que decidirá muy poca cosa. A juzgar por la experiencia disponible, los electores promedio, y en esto los mexicanos ciertamente no son excepción, son electores racionales.

Sin embargo, estudios recientes han mostrado que los electores están mejor informados de lo que se esperaría dadas estas condiciones tan adversas.<sup>3</sup> Para lograr esto, los electores recurren a un sinnúmero de simplificaciones y atajos informativos que les permiten allegarse la información necesaria a un costo bajo.<sup>4</sup> Antes que votantes, las personas son profesionales, padres o madres de familia, gente común: no se puede esperar encontrar en ellos al modelo de ciudadano politizado que quisieran los perfeccionistas de la democracia. El ciudadano común y corriente difícilmente estará dispuesto a dedicar mucho esfuerzo a la tarea de allegarse información sobre los partidos y candidatos que contienden. El ciudadano común, que es el que a fin de cuentas vota, suele buscar la información más accesible posible.

En este contexto, los medios informativos representan una fuente baratísima de información política a la que todos o casi todos los ciudadanos tienen acceso: en México hay un televisor por cada 6.6 personas.<sup>5</sup> Los noticiarios teledifundidos son hoy la principal fuente de información del grueso de la gente.

El candidato en campaña electoral intenta entrar en contacto con el mayor número de personas, en busca del respaldo masivo del electorado. Por esta razón, quien no accede hoy a los medios masivos en su campaña carece de

<sup>3</sup> Esto es válido también en el caso de México. Como han mostrado algunos estudios, el votante promedio mexicano muestra una notoria consistencia entre sus preferencias ideológicas y el sentido de su voto. Véase Jorge Domínguez y James A. McCann, "Shaping Mexico's Electoral Arena: The Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections" (en prensa).

<sup>4</sup> Aquí seguimos de cerca a Samuel Popkin, *The Reasoning Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

<sup>5</sup> Varios autores, *The World Almanac and Book of Facts 1994*, Mahwah, NJ, Funk & Wagnalls, p. 789.

oportunidades reales de competencia, ya no se diga de triunfo. Para valorar la importancia crucial de los medios masivos de comunicación no es necesario aceptar teorías, hoy en desuso, sobre la infinita capacidad manipuladora de la televisión.<sup>6</sup> Basta con aceptar los datos conocidos y ya citados sobre la primacía de los medios electrónicos como fuente de información.

Además, es imposible negar que la radio y la televisión no se limitan a presentar información. Sus comentaristas emiten opiniones acerca de los sucesos, destacan determinadas noticias, eligen qué se presenta al aire y qué no. Es esta capacidad de *priorizar y encuadrar* lo que da a los medios su papel central en la elaboración de la agenda pública.<sup>7</sup>

Muchos de los temas del momento se magnifican ante la opinión pública cuando la radio y la televisión suenan la alarma. Tan sólo por citar un ejemplo reciente, el público concedía muy poca importancia a la veracidad de los datos contenidos en los *curricula vitarum* de los políticos, pero cuando el diario *Reforma* de la ciudad de México presentó una serie de notas incisivas sobre un secretario de Estado que se ostentaba como licenciado en derecho y doctor en economía sin haber obtenido los títulos, éste fue tan acosado por la opinión pública que tuvo que renunciar a las pocas semanas. En este episodio, el diario destacó una noticia que de otro modo hubiera pasado inadvertida para la opinión pública. Además, el mismo diario encuadró esa noticia de un modo tal que hizo crecer la opinión de que la renuncia del funcionario era necesaria.<sup>8</sup>

De igual manera, los noticiarios relacionan ciertos problemas y sucesos con la actividad gubernamental. Los medios de comunicación tienen la capacidad de ubicar determinado suceso en el primer plano de atención de la ciudadanía; esto puede alterar la idea que los gobernados se hacen de sus gobernantes, así como de quienes aspiran a serlo. Si la agenda incluye un tema en el que sobresale un candidato, éste adquiere una ventaja sobre sus seguidores.

De lo anterior se desprende la posibilidad de que los medios masivos sean el fiel de la balanza en desenlaces electorales. Un comentario adverso en el momento preciso puede significar la pérdida de muchos votos para un candidato. Esto conduce directamente a la responsabilidad que encierra el papel de los medios, a la ética del comunicador social y a la ubicación de su regulación

<sup>6</sup> Al respecto, se puede consultar a Vance Packard, *Las formas ocultas de la propaganda*, Buenos Aires, Sudamericana, 1959.

<sup>7</sup> Shanto Iynegar y Donald Kinder, *La televisión y la opinión pública: la información es poder*, Colección Periodismo, 17, México, Gernika, 1993.

<sup>8</sup> *Reforma* primero presentó el hecho como un caso de simulación, de una mentira. Pero poco a poco fue encuadrando el caso en un marco más grave: como una mentira sobre cuestiones educativas dicha por el secretario de Educación. Hacia el final del episodio, incluso señaló la naturaleza penal de la ostentación de una licencia profesional que no se posee.

como un elemento de utilidad pública destacado en cualquier sistema democrático. El comunicador debe ser plural en sus transmisiones, y reflejar la diversidad de opiniones e ideas presentes en la sociedad; al mismo tiempo, debe tener sentido de imparcialidad y de equilibrio en los espacios asignados a los actores sociales en la contienda electoral, lo que se puede resumir como profesionalismo.

### POLÍTICA Y COMUNICACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

La expansión de la televisión permite ilustrar las características del sistema de información en México.<sup>9</sup> Fue en el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) cuando el desarrollo de la televisión se orientó hacia el lado comercial –no al estatal–, dirección de la que fue beneficiario directo el propio presidente, destinatario de una de las concesiones para transmitir. La teledifusión carecía entonces de reglamentación alguna, por lo que su crecimiento dependió únicamente de las veleidades de los difusores. La Ley Federal de Radio y Televisión, promulgada en 1960, introdujo una reglamentación vaga que nunca lo dijo explícitamente, pero sí estableció las causas por las que un comunicador podía perder su concesión. La televisión siguió desarrollándose exclusivamente en el ámbito comercial, lo que generó críticas por parte de intelectuales y gente de izquierda, que señalaban la necesidad de darle a la comunicación de masas un contenido más social.

Tras los sucesos de Tlatelolco, el gobierno de Díaz Ordaz negoció con la televisión privada exenciones fiscales a cambio de espacios gratuitos en la televisión: los medios de comunicación callaron en lo referente a los sucesos políticos y contribuyeron a crear un halo de legitimidad para el régimen.

Luis Echeverría rompió en éste, como en tantos otros aspectos, con su antecesor, e inició un período de fricciones entre el gobierno y los concesionarios de medios de comunicación. En su afán por integrar a su base de apoyo a los sectores de izquierda descontentos, Echeverría hizo suyas las banderas sobre medios masivos de comunicación. Introdujo en su discurso la necesidad de desarrollar en México una televisión con claro contenido cultural.

<sup>9</sup> La brevísimas descripción de la evolución de los medios de comunicación en México que a continuación se hace está basada en tres fuentes: Rubén Sergio Caletti, "Communication Policies in Mexico: A Historical Paradox of Words and Actions", en Elizabeth Fox, *Media and Politics in Latin America. The Struggle for Democracy*, Londres, Sage, 1988; Pablo Arredondo Ramírez, Gilberto Fregoso Peralta y Raúl Trejo Delarbre, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991, y Miguel Ángel Granados Chapa, *Comunicación y política*, México, Océano, 1986.

Sin embargo, nunca se modificó la Ley Federal de Radio y Televisión: más que regular la televisión privada, la política de comunicación social pretendió crear nuevas opciones, desarrollando la televisión estatal. Para esto el gobierno adquirió el canal 13, que estaba en bancarrota, sumándolo al 11, que siempre careció de recursos suficientes. La respuesta a esta medida por parte de los concesionarios privados fue la fusión de sus empresas en una sola, denominada Televisa,<sup>10</sup> monopolio que nunca pudo ser contrarrestado por la televisión estatal. Y es que, inserto en las contradicciones de la política de comunicación social del gobierno, y envuelto en los conflictos interburocráticos que han sacudido a la clase política mexicana desde entonces, el experimento estatal nunca dio los resultados esperados: el canal 13 terminó pareciéndose a las emisoras privadas, pero con recursos mucho más escasos.

El inicio del gobierno de José López Portillo significó un nuevo capítulo en el enfrentamiento entre la televisión privada y el gobierno. El asunto de los medios masivos de comunicación fue un punto explícito de la reforma política. El artículo 6 de la Constitución fue reformado para añadirle al final que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. La reforma provocó nuevas fricciones con Televisa.

La Ley Federal de Radio y Televisión resultaba cada vez más insuficiente para regular una industria tan compleja. Con la reforma se buscó darle un giro social, educativo, cultural y de mayor participación a los medios masivos, para incorporar a los partidos, sindicatos, asociaciones de profesionales y de científicos. No obstante, la reglamentación del nuevo artículo 6 constitucional generó fricciones de tal magnitud con Televisa, que la iniciativa se evaporó entre ataques en la prensa al “derecho a la información” –tachándolo como un atentado a la libertad de expresión– y audiencias públicas plurales que sólo dejaron huella en los anales de la comunicación.<sup>11</sup> Los poderosos opositores a la reglamentación parecen haberle ganado una batalla al presidente, bloqueando su iniciativa.

Después de 1982, las relaciones entre el gobierno y Televisa se normalizaron. Las medidas de austeridad impuestas por Miguel de la Madrid se tradujeron en una pobre política de comunicación social; el único cambio notorio fue que el canal 7, que realizaba transmisiones estatales para el mundo rural, se convirtió en cadena nacional, y se aprobó el proyecto que daría origen al canal 22.

<sup>10</sup> La empresa Televisión Independiente de México (canal 8) se fusionó a Telesistema Mexicano. Esta última era el resultado de la fusión anterior del canal 2 (de Emilio Azcárraga y familia), del canal 4 (de Rómulo O'Farrill y familia) y del canal 5 (Miguel Alemán y familia). Véase Caletti, *op. cit.*

<sup>11</sup> Al respecto, véase Miguel Ángel Granados Chapa, “Derecho a la información: crónica de un despropósito”, en Miguel Ángel Granados Chapa, *op. cit.*



Los motivos que estaban detrás de los intentos por cambiar la situación de las transmisiones masivas no son pocos. El público las vive día a día: los medios, con contadas excepciones en la prensa, son parciales y no ofrecen información que permita hilar procesos completos de forma clara, limitándose a presentar hechos y eventos aislados en los que los políticos parecen obrar sin razones.

Arredondo resume las características generales del sistema de información en México en cinco puntos:

a) Hay marcados desequilibrios regionales: los servicios de comunicación se concentran en las zonas desarrolladas, dejando a las zonas marginadas muy mal comunicadas.

b) Hay tendencias oligopólicas –y aun monopológicas– en la propiedad de los medios (esto es muy variable de un medio a otro, y geográficamente).

c) Hay una subordinación excesiva a los intereses comerciales que desvirtúan el sentido del “interés público” con que supuestamente deben operar los medios informativos.

d) Hay una falta absoluta de representación de grupos sociales de diversa índole en los procesos de decisión, producción y difusión de mensajes.

e) Se carece de un marco de políticas y normas legales que garanticen el funcionamiento plural, equilibrado y constructivo de los medios informativos.<sup>12</sup>

Una de las características más evidentes de la crisis económica de los años ochenta en México, fue que consiguió catalizar la descomposición del arreglo político que imperaba desde la década de 1930. El creciente descontento de la población tuvo su principal campo de expresión en la arena electoral, en comicios locales de estados del norte principalmente. Las elecciones estatales de Chihuahua en 1986 pusieron en los primeros planos de la agenda política la situación de los medios masivos: las sonoras impugnaciones del PAN hicieron eco en los noticiarios de Estados Unidos, lo que contrastó con el silencio y las falsedades en las transmisiones informativas de nuestro país. Si de 1968 a 1986 las críticas a la situación de los medios provinieron casi exclusivamente de la izquierda, a partir de este año la derecha se sumó estruendosamente al coro de protestas.<sup>13</sup>

En el proceso electoral federal de 1988, la oposición lanzó a dos carismáticos candidatos que lograron captar a sectores amplios del electorado. Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel J. Clouthier, cada uno a su manera, criticaron duramente en sus campañas el papel de aparato ideológico que desempeñó el grueso de la

<sup>12</sup> Véase Pablo Arredondo Ramírez, “Los medios de comunicación en la lucha político-electoral”, en Pablo Arredondo Ramírez *et al.*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 57.

prensa, la radio y la televisión. Las cosas empezaron mal: diez días antes del "destape" del 4 de octubre de 1987, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CNIRT), reunida en su convención anual, declaró unánime e incondicionalmente su apoyo al "mejor hombre" que saldría de la pasarela sucesoria que innovó el presidente De la Madrid para seleccionar al candidato del PRI. Más adelante, Carlos Salinas gozó a lo largo de su campaña de una apertura total de los medios; no fue así para la oposición. Para muestra, un botón: durante la semana del 7 al 11 de diciembre de 1987, del total de tiempo en noticiarios en radio y televisión, 22 minutos le fueron concedidos a la oposición, mientras que el candidato del PRI tuvo 135 minutos de transmisiones.<sup>14</sup> Es decir, el PRI tuvo una difusión seis veces mayor a la de la oposición. Si se piensa que esta oposición estaba compuesta de cuatro candidatos, y se supone que fueron tratados igualitariamente en los noticiarios, se obtiene una relación sorprendente: Salinas tuvo 25 veces más tiempo que cualquier candidato de oposición.

Un mes más tarde, Emilio Azcárraga declararía a la prensa que este desequilibrio era natural, ya que los directivos de su empresa eran priístas, y como tales transmitían aquello que resultaba benéfico para su candidato. Esto provocó un revuelo en grandes sectores de la opinión pública, al grado de que otro directivo de la empresa, Miguel Alemán, seguido de la CNIRT, e incluso del propio secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, explicaron que la inequidad era el resultado de contrataciones anticipadas de tiempos por parte del PRI con la empresa, y no de una política de exclusión de las oposiciones.

Mirada desde la perspectiva de la ética y el profesionalismo del comunicador social, en México la situación de los medios ha distado mucho de ser ideal. La situación no mejoró durante los primeros cinco años del gobierno de Carlos Salinas. Las críticas al gobierno en los medios de comunicación eran excepcionales y se interpretaban como actos de subversión. Persistió un panorama poco plural y sesgado en favor del gobierno. La parcialidad, la falta de profesionalismo e incluso formas abiertas de censura siguieron siendo frecuentes.<sup>15</sup>

Estos extremos, aunados a la más sutil presencia de la autocensura, muestran que los medios de comunicación y el gobierno han alineado sus intereses por años, manteniendo un control "higiénico" sobre la información que le llega a los ciudadanos. La situación de enfrentamiento entre el gobierno y Televisa de 1970 a 1982 no impidió que esos fueran justamente los años de mayor crecimiento del

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 64-66.

<sup>15</sup> La presencia en primer plano de los televisores de un golpeador en Tejupilco que portaba una playera con el sol azteca es un claro ejemplo de manipulación propagandística. Los casos de Francisco Huerta, Miguel Ángel Granados Chapa, Enrique Quintana, Catalina Noriega y otros conocidos periodistas, que fueron echados de sus programas noticiosos son sólo muestras extremadamente notorias de censura.

consorcio. “El pacto de la TV privada, como el de un gran número de órganos informativos del país, con el aparato gubernamental, es un pacto histórico que se ha ido moldeando a las circunstancias específicas de cada momento”.<sup>16</sup> Si bien la situación no se equipara al control férreo que ejercieron los regímenes totalitarios sobre sus medios de comunicación, el hecho es que en México nunca ha existido una plena libertad de expresión, y los cambios han sido sumamente graduales. En todo caso, los avances han sido dispares: enormes en la industria editorial, mínimos en los medios electrónicos.

Esto siguió siendo cierto en 1994, aunque este año mostró un avance importante en el ritmo de estos cambios en materia de información. Por ejemplo, por primera vez en México hubo frecuentes entrevistas con candidatos de oposición en radio y televisión, sin editar; también por vez primera se llevó a cabo un debate entre los principales contendientes a la Presidencia de la República, y sus cierres de campaña fueron televisados íntegros y en vivo. Estos cambios contrastan con la situación no sólo de 1988, sino con la que prevaleció a lo largo del sexenio de Carlos Salinas.

La importancia de los medios quedó manifiesta en el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, que el 27 de enero de 1994 firmaron ocho de los nueve partidos, y que pretendía establecer condiciones de confianza y certidumbre en todas las fases del proceso electoral. Uno de los puntos del Acuerdo involucró a los medios de comunicación electrónicos, en el sentido de establecer “garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático”. Esto desató el avance en términos de radiodifusión de la transición mexicana. Algunas de las medidas que se adoptaron a raíz del Acuerdo fueron las siguientes:

a) Se incrementó en 180% respecto a 1991 el tiempo gratuito a que tienen derecho en radio y televisión los partidos: 116 mensajes diarios del 15 de junio al 6 de agosto. Los *spots* fueron producidos y realizados por los partidos con apoyo técnico de la Comisión de Radiodifusión del IFE. Las estaciones y los horarios de transmisión fueron elegidos por los propios partidos.

b) A solicitud de los partidos, se negoció con la CNIRT la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el IFE, los partidos se beneficiaran de un promocional adicional, por lo que el número total se elevó a 116 mensajes diarios, en las estaciones de radio que mejor convinieran a los intereses de cada partido; la distribución de los promocionales por cada partido se realizó conforme a la votación

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 57.

nacional en 1991, por lo que el PRI obtuvo 36 *spots* diarios, el PAN 26, 16 fueron para el PRD, 8 para el PFCRN, y el PPS, PARM, PDM, PT y PVEM obtuvieron 6 *spots* cada día.

c) Los partidos, conforme a reglas que entre ellos acordaron, dispusieron, durante los tres domingos previos a la jornada electoral, del tiempo destinado a *La Hora Nacional*; la Comisión de Radiodifusión del IFE, tal y como lo hizo en los debates de mayo, prestó todas las facilidades para poner a disposición de las estaciones de radio y televisión, en forma gratuita, la señal de futuros debates entre candidatos.

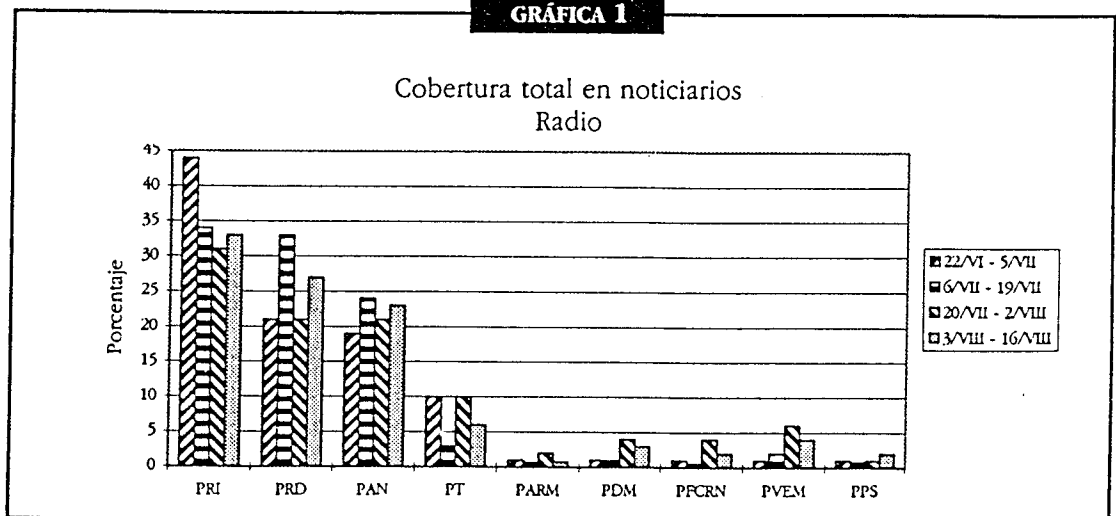
d) En junio de 1994, el Consejo General del IFE exhortó a los medios de comunicación a cumplir su función social de informar de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa observando los lineamientos sugeridos por la Comisión de Radiodifusión del propio IFE en febrero de 1994. Además, se instruyó a dicha Comisión a que realizara un monitoreo de la observancia de los lineamientos.

e) Se suspendió, durante los diez días previos a la fecha de la elección, la propaganda partidista pagada en los medios electrónicos, con excepción de lo relativo a sus cierres de campaña.

f) A solicitud de los partidos, el presidente de la República acordó la suspensión de la campaña de los programas Procampo y Pronasol durante un lapso de 20 días previos a la realización de la elección.

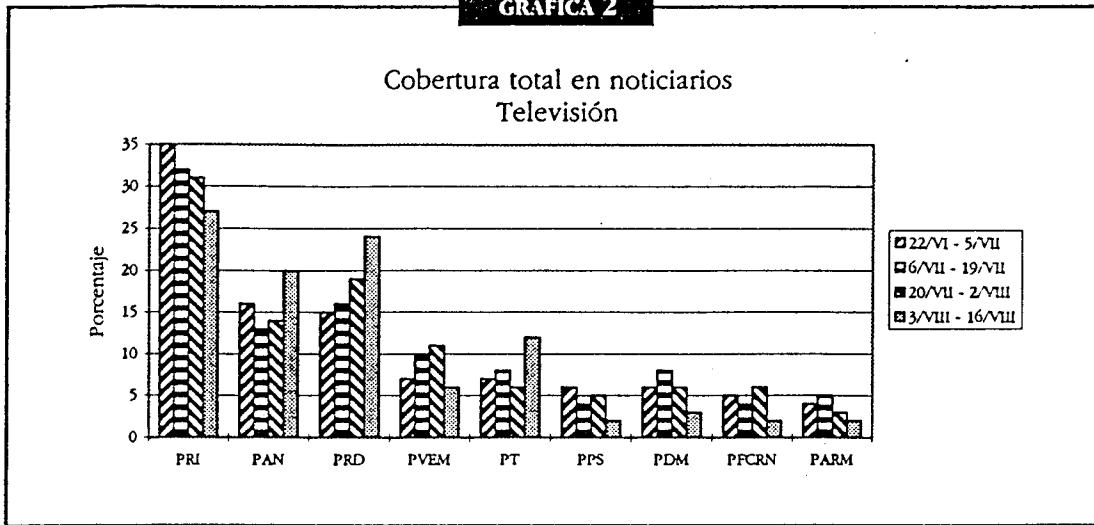
A pesar de su importancia, estos cambios son aún insuficientes. Los monitoreos mencionados, llevados a cabo a lo largo de las cuatro quincenas previas a la jornada electoral, midieron la porción del tiempo en noticiarios dedicado a cada uno de los candidatos en la contienda, y realizaron una evaluación cualitativa del contenido de las noticias. En cuanto a la asignación de tiempos, entre el principio y el final del monitoreo hubo importantes mejoras

GRÁFICA 1



FUENTE: Comisión de Radiodifusión, IFE.

GRÁFICA 2



FUENTE: Comisión de Radiodifusión, IFE.

en dirección de la equidad, pero la situación estuvo lejos de ser ideal: el PRI acaparó el grueso del tiempo difundido, con más de la tercera parte del tiempo total en radio y televisión. Así como hubo importantes variaciones en el tiempo, la situación fue muy variable entre la radio y la televisión. La radio fue bastante igualitaria entre los tres principales partidos, sobre todo a partir de la segunda quincena de seguimiento; en cambio, con excepción del PT, que tuvo esporádicas apariciones, los otros cinco partidos no recibieron prácticamente ningún espacio (véase la gráfica 1). La televisión, por otro lado, mostró una mayor inequidad entre el PRI y sus inmediatos seguidores, PAN y PRD; sin embargo, el diferencial de cobertura entre los partidos de oposición fue mucho más reducido que en la radio (véase la gráfica 2). Aunque el contenido de las notas mostró escasa editorialización de la información, los casos en que un partido opositor consiguió captar la mayor parte de la atención de un noticiario fueron excepciones a la regla.

Si los comicios del 21 de agosto de 1994 se pueden considerar fundamentalmente limpios en su aspecto procedimental, no se puede hablar de equidad en la competencia. El partido triunfador contó con recursos que superaron varias veces los de los otros ocho partidos juntos, lo que fue más que evidente en los medios masivos. En la campaña presidencial, el PRI declaró a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE haber gastado poco más de 128 millones de nuevos pesos, mientras que el PAN declaró gastos por casi 32 millones de nuevos pesos y el PRD gastos por casi 11 millones de nuevos pesos.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> La campaña presidencial del PRD costó poco más que la campaña de María de los Ángeles Moreno al Senado en el D.F. (9.6 millones de nuevos pesos), *El Financiero*, 27 de enero de 1995, p. 45.

A esta desigualdad de recursos de campaña se tiene que añadir el hecho de que los medios de comunicación en México se siguen moviendo en un marco que no establece responsabilidades claras de los comunicadores hacia el público. Si a esto se le suma la frecuente parcialidad que permea los medios masivos, se entiende la poca credibilidad que grandes sectores del auditorio atribuyen a los medios de comunicación. Esto plantea la urgencia de reformar la legislación en México para que nuestro régimen pueda avanzar plenamente hacia la democracia en materia de telecomunicaciones.

### LA REFORMA DE LA COMUNICACIÓN DE MASAS EN MÉXICO

La situación que prevalece en las telecomunicaciones en nuestro país ha creado un consenso en diversos sectores de la opinión pública acerca de la necesidad de reformar el marco legal que las rige. La mayoría de las reformas propuestas se refiere a disposiciones sobre la transmisión de información, para inducir al comunicador a actuar con profesionalismo en el desempeño de sus labores. El proyecto de reforma electoral elaborado y presentado por cinco de los seis consejeros ciudadanos del IFE incluye, en sus puntos 22 a 29, una serie de propuestas de legislación en torno al contenido de la información electoral, para que ésta sea veraz, objetiva y equitativa.<sup>18</sup> Pero también es posible regular el mercado en el que operan los medios de comunicación. A continuación discutimos brevemente en torno a los dos tipos de reforma.

#### REGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Las medidas de este tipo buscan desarrollar un marco institucional que lleve al comunicador social a ser un profesional, mediante el establecimiento de códigos de ética, reglas de imparcialidad y patrones profesionales, así como de una autoridad encargada de hacer efectivo su cumplimiento.<sup>19</sup> Es decir, lo que se busca con ellas es reglamentar con precisión el contenido de la información que transmiten las empresas de radio y televisión, para asegurar que se cumpla con los criterios de imparcialidad y equidad hacia los distintos partidos.

<sup>18</sup> El proyecto de reforma electoral de cinco de los seis consejeros ciudadanos apareció en *Reforma*, 18 de noviembre de 1994.

<sup>19</sup> El proyecto de reforma electoral mencionado plantea la urgencia de legislar sobre el derecho a la información. Este derecho sigue carente del desarrollo orgánico y reglamentario correspondiente.

Por supuesto, el primer candidato para ejercer el papel de autoridad es el gobierno, por medio de alguna de sus instancias, pero saltan a la vista dos problemas. Primero, el otorgarle capacidad de censura al gobierno significa aumentar las restricciones que puede ejercer el Estado sobre las libertades sociales. Segundo, si se plantea la necesidad de reformar el *status quo* es justamente porque la relación actual medios-gobierno no favorece a la democracia; ¿cómo entonces depositar más poderes en las manos del sistema que se quiere reformar?

Una solución: la autoridad encargada de rastrear y sancionar las faltas a la norma puede ponerse a cargo de un ombudsman de la comunicación social, o sea un mediador, un árbitro llamado a examinar las quejas que todo ciudadano puede depositar contra las autoridades y, en este caso, contra las empresas telecomunicadoras. Si se tipifican bien las faltas a la equidad y la imparcialidad, será posible establecer sanciones elevadas a las faltas que cometieran los medios informativos. Si se transparentan las finanzas de los medios con relación a las campañas políticas será posible presionar para alcanzar una situación más equitativa entre los distintos candidatos. La introducción del derecho de réplica de quienes han sido aludidos permitiría esclarecer y hasta reparar infundios y calumnias difundidos por los medios. Es posible concebir elementos de este tipo, que tengan una consecuencia directa sobre el mensaje.

Si la autoridad realmente se encarga de sancionar las faltas, los efectos de una regulación de la información serían inmediatos. Así, las propuestas de este tipo podrían incluir la obligación de que la televisión y la radio dieran acceso en sus transmisiones a los miembros dirigentes y candidatos de los diversos partidos con cierta regularidad y en horarios de alto *rating*. Evidentemente, una medida como ésta contribuiría a modificar el *status quo* en muy poco tiempo en dirección de la equidad y la imparcialidad. Por eso es fácil generar apoyo en grupos reformistas hacia disposiciones de esta naturaleza.

Sin embargo, estas normas también pueden resultar contraproducentes a la larga. Una regulación precisa del contenido informativo puede atentar contra la libertad de expresión, dejando en manos de burócratas, y no de los propios periodistas, el establecimiento de los criterios noticiosos. Después de todo, las normas de este tipo se basan en el traslado de la capacidad de decisión de los comunicadores a los funcionarios gubernamentales.

En todo caso, las opciones altamente reguladoras de los contenidos de los mensajes no solamente pueden hacer peligrar la libertad de información, sino que también inciden sobre la calidad de la información. No sería para nada difícil que una regulación detallada terminara por volver sumamente tediosos e inertes los noticiarios, que se acartonarían: no todos los días se generan notas referidas a cada uno de los partidos. Baste recordar los noticiarios televisivos durante la

más reciente campaña electoral: los medios fueron inducidos a asumir esquemas de formato muy rígido, con secciones sobre partidos que hilvanaban una tras otra las declaraciones de candidatos o sus boletines de prensa. Esos esquemas periodísticos resultaron muy poco atractivos, o de plano aburridos para muchos de los televidentes.

En síntesis, el riesgo con este tipo de acciones reformistas es que la regulación del mensaje llegaría rápidamente a ser disfuncional. Una vez que el beneplácito producido por la mejora en el *status quo* se desvaneciera, resultaría difícil rediseñar la institución sin fricciones debido al carácter redistributivo que encierra.

#### REGULACIÓN DEL MERCADO

El problema de los medios de comunicación en México y de sus relaciones con el gobierno, por un lado, y con sus auditorios, por el otro, rebasa el marco importante pero limitado de las afinidades políticas de dueños, concesionarios y comunicadores, para colocarse en el plano de la estructura general de incentivos y restricciones que enfrentan todos los comunicadores del país. Esto incluye a los dueños o concesionarios de los medios, a los profesionales que en ellos laboran y, finalmente, a los auditorios, públicos y clientelas.

Para entender esto es necesario contemplar al comunicador como a un empresario en busca de las mayores utilidades para su consorcio. Este empresario se desenvuelve hoy en México en un contexto particular: si por un lado la legislación le garantiza un mercado casi aislado (la entrada de competidores es sumamente difícil), por otro sus derechos de propiedad son inciertos. Esta conjunción de factores introduce incentivos muy adversos a la creación de un mercado independiente y competido de empresarios de medios de comunicación, y también introduce incentivos desfavorables a la creación de comunicadores independientes, críticos y creativos.

Veamos. El artículo 27 de la Constitución señala que "corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional", aquél en el que se difunden las ondas radiales que llevan la señal de las transmisiones. "La explotación, el uso o el aprovechamiento" de este recurso, "por los particulares o por sociedades, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes". Estas concesiones de explotación son sumamente vulnerables, pues pueden ser revocadas con gran facilidad, como se establece en la Ley Federal de Radio y Televisión. La vulnerabilidad de la concesión se comprende con sólo leer el artículo 31 de dicha ley, que enumera en sus nueve



fracciones las diversas causas de revocación de la concesión. La fracción IX especifica que es causa de revocación de una concesión "cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores". El empresario-comunicador carece de seguridad sobre su bien, y toda acción que vaya en contra de la voluntad del gobierno puede traducirse en la pérdida de su negocio.

En estas condiciones, parecería difícil que alguien quisiera ser empresario de la comunicación en México. No obstante, el gobierno ha sabido motivarlo a invertir mediante procedimientos que le garantizan a los concesionarios una situación de cuasimonopolio, así como un flujo importante de ingresos de fuentes distintas a las naturales (consumidores y anunciantes privados), situación que le permite obtener utilidades extraordinarias con el simple hecho de producir el bien de comunicación.<sup>20</sup> De esta situación se benefician tanto el monopolista como el gobierno, en detrimento del resto de los mexicanos. Los auditorios tienen que sufrir un producto de escasa calidad, con un contenido controlado por la autoridad y con muy pocas opciones de mercado reales. Los compradores de tiempo comercial en los medios deben padecer condiciones de mercado fuertemente dominadas por los concesionarios.

Por eso es necesario modificar las condiciones del mercado actualmente vigentes en México. Para empezar, hay que inducir mayor competencia, pero también se requiere establecer derechos de propiedad menos vulnerables a la presión del gobierno.

En una situación de competencia, la calidad y el precio son los factores que determinan el éxito de un producto. La situación mexicana se asemeja a la presencia detrás de la silla de cada comunicador de un fortachón con un gran garrote, listo para golpear en cuanto sospeche que está siendo ofendido. Ante la posibilidad de perder todo el negocio, el comunicador-empresario prefiere cuadrarse a la voluntad del gobierno, al grado de que se ha desarrollado la capacidad de autolimitarse sin necesidad de que inter venga el hombre de la cachiporra. El empresario carece de incentivos para romper el pacto con el gobierno: nunca rebasa los límites de una crítica dócil y benigna. Si los criterios informativos de Televisa o Televisión Azteca se aplicaran en Univisión, esta cadena sería fácilmente aniquilada por las propias fuerzas del mercado: basta con que un competidor ofrezca un producto de mejor relación calidad/precio. En este sentido, la competencia en un mercado

<sup>20</sup> Los medios de comunicación en general han estado ampliamente subsidiados por el gobierno, ya sea directamente (publicidad, tarifas, insumos, etc.) o de manera indirecta (políticas generales, reglamentos, infraestructura, etc.). Véase Pablo Arredondo Ramírez, *op. cit.*, p. 57.

genera los incentivos para que las cadenas se aproximen al ideal de responsabilidad y ética del comunicador: si el producto no se acerca a los estándares que demanda el público consumidor será rechazado a favor del de otra u otras empresas.

Siguiendo esta idea, la reforma puede ir en el sentido de abrir aceleradamente las telecomunicaciones a la influencia de las fuerzas del mercado y de asignar claramente la propiedad de los medios de comunicación en México. Más cadenas, más competencia. Las utilidades extraordinarias en la actual situación de monopolio se desvanecerían con la entrada de nuevas empresas. Calidad y precio se tornarían en los criterios determinantes de las utilidades de los empresarios, y no la anuencia del gobierno y la cerrazón de la entrada a los competidores. El ciudadano-consumidor resultaría beneficiado.

Adicionalmente, en una situación competitiva no habría necesidad de reglamentar excesivamente el contenido de la información. Los noticiarios pierden en la competencia todo incentivo para ignorar a partidos que tienen una buena porción del electorado, ya que los propios seguidores de dicho partido, que también son consumidores, cambiarían el canal a otro que sí hablara de su candidato: la empresa perdería ciudadanos-consumidores televidentes y, por tanto, se depreciaría su espacio para propaganda. Además, dada la situación de que un comunicador favoreciera abiertamente a un partido (no hay que olvidar que los comunicadores también son electores), habrá, en la pluralización de las emisiones, la garantía de que otro comunicador apoye a otro partido, así como otros más imparciales. En el agregado, las menciones positivas y negativas se anulan, con lo que la situación tiende al ideal de equidad e imparcialidad.

Sin embargo, la solución de mercado no está carente de problemas. El hecho de que sus resultados lleguen a mediano o quizás largo plazo no parece tan grave como el peligro de que el gran dinero se apodere de la difusión electoral. El dejar la situación al libre juego de las fuerzas del mercado puede conducir a desenlaces indeseados. La entrada a las pantallas de televisión es sumamente costosa, y sólo quienes tienen acceso a enormes sumas de dinero podrían a su vez tener acceso a la indispensable difusión por ondas hertzianas. Los partidos pequeños y los nuevos carecerían de posibilidades de entrada, con lo cual el principio democrático que se busca resguardar con estas reformas se tornaría en uno francamente oligárquico.

Estos peligros se tienen que evitar acompañando la reforma de una ley que otorgue subsidios específicos a todos los partidos mínimamente representativos del electorado, para que todos tengan asegurado un lugar en la gran arena electoral de los medios masivos. Por otro lado, es necesario reglamentar efectivamente (con sanciones) el tope de gastos en telecomunicaciones que pueden realizar los partidos en las campañas. Esto permitiría reducir los excesos a que puede llevar la solución de mercado.

En breve, el repaso de la importancia de la información en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos-electores, así como el papel central que desempeñan los medios masivos de comunicación en tiempos electorales permitió mostrar la inequitativa situación que persiste en México, y la urgencia de reformar el marco legal. De las dos vías propuestas, la primera, que busca legislar en torno al contenido de la información radiodifundida, tiene la ventaja de conseguir en el corto plazo una situación de equidad y objetividad, pero convertiría a algunos fragmentos de los noticiarios en algo casi tan aburrido como La Hora Nacional. La segunda vía analizada, la solución de mercado, no genera una situación de objetividad en el corto plazo, sino que acentúa la parcialidad. Sin embargo, este fenómeno se vería inevitablemente acompañado de la pluralización de los medios, en donde cada ciudadano-elector-consumidor encontraría un comentarista que se acerque a su posición ideológica: se trata de que la democracia sea un buen negocio. La solución de mercado parece más viable que la primera: que no haya un comunicador social ético, sino una miríada de comunicadores que busquen satisfacer al mayor número de personas, y que en el agregado resulten en un radiodifusor ético y responsable. La combinación cuidadosa de medidas de los dos tipos parece aún más prometedora. Por una parte, se podrían adoptar medidas de regulación de mensajes poniendo en práctica mecanismos como el ombudsman, con el objeto de obtener condiciones de mayor equidad informativa en el corto plazo, sin crear autoridades gubernamentales censoras y demasiado poderosas. Por la otra, se podrían echar de inmediato las bases adecuadas para la creación de un mercado concurrido y bien ordenado.

#### REFERENCIAS

- Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, 27 de enero de 1994.
- Arredondo, Pablo, Gilberto Fregoso y Raúl Trejo Delarbre, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.
- Caletti, Rubén Sergio, "Communication Policies in Mexico: A Historical Paradox of Words and Actions", en Elizabeth Fox, *Media and Politics in Latin America. The Struggle for Democracy*, Londres, Sage, 1988.
- Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, *Elecciones 1994*, México, 1994, anexo 1.
- Dahl, Robert, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971 (hay edición en español).
- Domínguez, Jorge y James A. McCann, "Shaping Mexico's Electoral Arena: The

- Construction of Partisan Cleavages in the 1988 and 1991 National Elections" (en prensa).
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Comunicación y política*, México, Océano, 1986.
- Iyengar, Shanto y Donald Kinder, *La televisión y la opinión pública: la información es poder*, Colección Periodismo, 17, México, Gernika, 1993.
- Packard, Vance, *Las formas ocultas de la propaganda*, Buenos Aires, Sudamericana, 1959.
- Popkin, Samuel, *The Reasoning Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Reforma*, 18 de noviembre de 1994.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, vol. 1, *El debate contemporáneo* y vol. 2, *Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza Universidad, 1988.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 1976 [1942].
- Varios autores, *The World Almanac and Book of Facts 1994*, Mahwah, NJ, Funk & Wagnalls, 1993.

En un  
práctica  
los con  
civil ha  
elector  
confiat  
siempre  
De  
para re  
lugar a  
pero u  
una n  
introdu  
reabre  
reform  
Es  
maner  
un ext  
"una p  
marca  
abord  
ocasic  
cabo  
introc  
el del  
S  
sido c  
las re