

Las elecciones intermedias a la sazón de la Reforma Electoral del 2007. El aprendizaje del 2006 en materia de medios de comunicación

Norma Pareja Sánchez*

En este trabajo se busca hacer un análisis de las nuevas disposiciones que contempla la Reforma Electoral aprobada en diciembre de 2007 y que deriva directamente de las deficiencias en ese sistema, en particular lo que compete a medios de comunicación, partiendo de la premisa de que dichos medios afectaron de manera importante los resultados de la elección presidencial del 2006. En este trabajo se sostiene que el nuevo marco jurídico que establece la Reforma Electoral al respecto, es producto de la crisis de legitimidad de las instituciones, ocasionada por la forma en que se desarrolló la validación de la elección presidencial, de manera particular por la intervención de diversos actores en la comunicación política que afectó el principio de equidad de la contienda. En esa línea, el novedoso consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso sobre el tema, responde tanto a las afectaciones a sus propios intereses como a la percepción dividida de la opinión pública sobre la legalidad de la elección, y lo que ello implica en términos electorales para las fuerzas políticas.

La comunicación política y las sociedades modernas, la necesaria definición

El investigador norteamericano David Swanson sitúa el inicio de la relación entre comunicación y política en la época de los griegos, cuando Aristóteles ya aportaba en sus textos *Retórica* y *Política* elementos sobre política y comunicación¹.

* Doctorante del Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la orientación de Ciencias de la Comunicación (línea Comunicación Política y Cultura Política).

¹ Swanson, David, *El campo de la comunicación política, la democracia centrada en los medios en Comunicación Política*, Madrid: Universitas, 1995, p. 3.

Murilo Kuschik especifica:

Aristóteles había creado una tipología de las formas de gobierno caracterizándolas como: Monarquía, aristocracia, dictadura y democracia. Las distintas formas de gobierno determinaron modalidades diferentes de la comunicación entre aquellos que detentan el poder y aquellos que inicialmente lo sufren; empero, pese a los distintos tipos de poder político, sea una democracia o una dictadura, todos los regímenes políticos tendrán siempre una misma limitación, a saber: la modalidad mediante la cual los diferentes gobiernos comunican

sus decisiones a los grupos de la sociedad y a la forma bajo la cual van a escuchar, conocer, catalogar, analizar y finalmente tomar algún tipo de decisión respecto a las demandas populares².

En efecto, como lo plantea Swanson, la primera reflexión sistemática sobre la relación entre política y comunicación la hace Aristóteles. Pero no es sino hasta los inicios de la era moderna, con el surgimiento de los medios masivos, que la comunicación de mensajes políticos se convierte en una actividad social más específica.

² Kuschik, Murilo, *Marketing Político-Electoral*, México: UAM-Azcapotzalco, 2003, p. 12.

En el texto de Swanson³ se sitúa su origen en los años cincuenta de este siglo, cuando en los Estados Unidos la forma de hacer campaña sufre modificaciones a partir del surgimiento de la televisión, medio al que considera “el más genuinamente masivo”. Dan Nimmo⁴ describe este fenómeno y, aunque lo sitúa un poco más tarde que Swanson, coincide en que a partir del surgimiento de la televisión la política y la comunicación estrechan aún más los lazos. Él señala que “la llamada *New Politic* se convirtió en una nueva forma o estilo de hacer política y que se da entre 1960 y 1970 en Estados Unidos” y básicamente se refiere a dos factores: el uso de “tecnología moderna” centrada en el empleo de la televisión, y en la ejecución de técnicas de mercadotecnia. La televisión es para los norteamericanos parte constitutiva de su cultura actual, como lo describen J. Harry Wray en su artículo “Through a glass darkly: Television and American electoral politics”⁵, y Miquel de Moragas Spá⁶. Ambos autores señalan que a partir de la política del *New Deal*⁷ operada por el presidente F. D. Roosevelt de 1933 a 1939, la forma de vida norteamericana se modificó sustancialmente por tener como eje central a los medios: primero prensa, radio y cine, y después la televisión.

Como parte de la política del *New Deal*, Roosevelt expandió notablemente los poderes del gobierno federal a través de una serie de programas y reformas⁸. En materia económica introdujo beneficios como salarios mínimos, jornadas máximas, seguro social, electrificación rural, compensación para los desempleados y subsidios a la agricultura. Fue el inicio del *Welfare State* o Estado Social/Benefactor, que necesitó a los medios de comunicación para operar los programas y buscar un cambio en el ánimo desalentado de los norteamericanos. “La elección de F. D. Roosevelt en

1932 supone el pistoletazo de salida del *New Deal* y de las técnicas de formación de la opinión pública. Se trataba de movilizar a la población alrededor de los programas del *Welfare State* para salir de la crisis”⁹.

Respecto a este momento clave para la comunicación, Moragas Spá lo define como: “el marco adecuado para el desarrollo de la moderna teoría de la comunicación y la opinión pública”¹⁰.

Con el surgimiento de la televisión, la comunicación política encuentra un medio de gran alcance y atractivo para emitir sus mensajes a la audiencia; es considerado por diversos autores como el medio masivo por excelencia, mismo que cambió la forma de hacer política. Es el foro donde concurren millones de espectadores y el medio por el que se informa la mayoría. Mouchon considera que “La televisión ya encendida en los hogares en el momento del rito del *noticiero*, se impone desde entonces como el principal vector de información de las sociedades desarrolladas”¹¹.

Pero no sólo las más desarrolladas: en México, por ejemplo, es el medio por el que se informan sobre política la mayoría de los mexicanos¹².

En torno a la definición de comunicación política hay que señalar que las concepciones más estrictas en términos teóricos no necesariamente toman en cuenta a los medios de comunicación. Tal es el caso de la que desarrolla Cotteret, quien señala que la actividad propia de la comunicación política como “realizar la relación entre gobernantes y gobernados, a partir de la comunicación de parte de unos hacia otros de las decisiones que toman unos y la forma en que aceptan y acatan los otros, o la forma en que los gobernados reclaman, se oponen y enfrentan las medidas que toman los gobernantes”¹³.

Al entender a la comunicación política como “las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación”¹⁴, preferiremos considerar que la comunicación

³ Elaborado ex profeso por el autor para la compilación en lengua española que hiciera Alejandro Muñoz Alonso en 1995.

⁴ Nimmo, Dan y Savage, Robert. *Candidates and their images. Concepts, methods and findings*, California: Goodyear Publishing Company, 1976.

⁵ Véase Newman, Bruce, *Handbook of political marketing*, EU: Sage Publicaciones, 1999, pp. 439-454.

⁶ Moragas Spá, Miquel de. *La Sociología de la Comunicación*, España: Gustavo Gili, 1981.

⁷ Nuevo Acuerdo/Trato/Pacto.

⁸ Este hombre lideró a su pueblo a través de dos de las más grandes crisis del siglo XX: la Gran Depresión y, por supuesto, la Segunda Guerra Mundial. Los norteamericanos estaban desalentados sobre el futuro negro que esos acontecimientos dejaban ver. En su programa económico, el *New Deal* combinaba los programas de la *New Freedom* de Wilson con el *Square Deal* de Theodore Roosevelt (igualdad de oportunidades para todos).

⁹ Mattelart, Armand y Mattelart Michele, *Historia de las Teorías de la Comunicación*, Barcelona: Paidós, 1997, p. 29.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 31.

¹¹ Mouchon, Jean, *Política y Medios*, Barcelona: Gedisa, 1999, p. 29.

¹² Según los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en sus versiones del 2001 y del 2003.

¹³ Cotteret, J. M., *La Comunicación Política: gobernantes y gobernados*, Buenos Aires: El Ateneo, 1977.

¹⁴ Muñoz Alonso, A., *Política y nueva comunicación, el impacto de los medios de comunicación en la vida política*, Madrid: FUNDESCO, 1989, p. 11.

política asume una forma más moderna desde el siglo XV, cuando surgió la imprenta que, según John B. Thompson, marca el inicio de la era de comunicación de masas y que coincide con el desarrollo de las primeras formas de producción capitalista y el inicio del Estado-Nación moderno¹⁵. Como señala este autor, los medios son parte constitutiva de los estados modernos, además de que la comunicación mediada vincula a las sociedades que por sus rasgos están dispersas.

Los gobiernos y partidos emplean a los medios masivos para difundir mensajes de tipo político, buscando legitimidad en el ejercicio de gobierno y/o proselitismo para el mismo partido en el poder, o bien para procesos de elección popular. En esencia la comunicación política es persuasiva, tiene un carácter teleológico. Para estos fines se emplean diferentes medios de comunicación que, aunque poseen audiencias diferentes en cuanto a la calidad y cantidad, rebasan el nivel de *copresencia*¹⁶, y con ello permiten la difusión de mensajes políticos obteniendo diferentes reacciones y efectos.

En esta línea de análisis habría que destacar el papel político de los libros, periódicos y revistas, principalmente en los siglos XVI, XVII y XVIII, como lo describe Habermas en su ya clásico texto *Historia y crítica de opinión pública*. Al ser parte del nuevo proceso de publicidad, la nueva prensa juega un importante rol en la evolución de la opinión pública racionante, sostiene Habermas, en el nuevo “instrumento que impele a que las decisiones políticas sean tomadas ante la nueva tribuna del público”¹⁷.

Esta puntualización resulta pertinente, pues las reformas a la Constitución aprobadas en diciembre de 2007 en nuestro país, se centran en medios electrónicos. La relación de la prensa con el poder así como su tipo de participación en momentos de coyuntura electoral, ha sido distinta¹⁸.

¹⁵ Thompson, John B., *Ideología y cultura moderna*, México: UAM Xochimilco, 2002.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*, España: Gustavo Gilli, 1994, p. 95.

¹⁸ En una investigación sobre la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, Ilya Adler identificó que la prensa era empleada como vehículo entre las distintas facciones del partido en el poder, pues muchos grupos competitivos y facciones internas de la clase dominante utilizaban el medio periodístico contra sus opositores. Adler indicó que cualquier crítica era considerada sumamente dañina, entre otros factores, por el impacto que puede tener en públicos claves que, en términos generales, definen a la clase política del país. Véase Adler, Ilya, “Prensa y lectura del poder” en *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 31, México, septiembre-

Los medios de comunicación y las elecciones, un matrimonio indisoluble

Esta permanente relación, ya característica de las sociedades modernas, tiene distintos modelos en las diferentes sociedades.

En Estados Unidos, las contiendas electorales poseen un modelo de competencia centrado en los medios de comunicación, ello propicia nuevas formas de hacer política: ésta se resignifica¹⁹. Por otro lado, ello ha posibilitado que la relación entre política y comunicación, lo que deriva de medios de comunicación y elecciones, sea clara.

Existen cuatro formas diferentes de intervención de los medios, en función del grado de control que cada candidato ejerza sobre su contenido, y en relación siempre a contenidos explícitamente políticos²⁰:

I. Por iniciativa explícita o directa de los medios.

A. *Los distintos tipos de comentarios y de tratamientos humorísticos presentados en prensa y emisoras de radio y televisión*. Los candidatos no disponen de ningún tipo de control sobre la forma en que son tratados, y sin embargo, esa clase de alusiones puede provocar profundos efectos electorales, sobre todo cuando emanan de sujetos descaradamente partidistas que intervienen como invitados en tertulias o entrevistas radiofónicas.

B. *El respaldo editorial* que los periódicos estadounidenses hacen público de manera expresa a un candidato particular, una vez que el transcurso de la campaña les ha llevado a decantarse en una dirección, constituye otra modalidad de comentario. Partiendo del hecho de que estos apoyos expresos (*endorsement*)

octubre 1993. Adler-Lomnitz, Larissa; Salazar Elena, Rodrigo; y Adler, Ilya, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México: siglo XXI-UNAM, 2004. Adler, Ilya, “The role of the Media in the 1988 Mexican presidential election” en *Brazil and Mexico: contrasting models of Media and democratization*, Rhode Island: Thomas J. Watson Institute, 1991.

¹⁹ Fuenzalida, Valerio, “La política resignificada desde la televisión” en *Diálogo político*, núm. 1, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. Disponible en <http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialogo/2004/Dial-Pol1_04/03Fuenza.pdf>.

²⁰ Paletz, David, *Campañas y Elecciones*, trad. José Luis Dader, fuente: Página electrónica de la Universidad Complutense de Madrid <<http://www.ucm.es/info/per3/cic/cic3ar11.htm>>, consultado en noviembre del 2003.

son más habituales en las elecciones presidenciales, hay que señalar que su influencia es superior cuando los manifiestan los medios de élite²¹.

2. De iniciativa prioritaria de los medios. Estriba en las informaciones diarias sobre lo que va sucediendo en el transcurso de la campaña. En este caso es el medio quien en última instancia decide el contenido; es obvio que los candidatos y sus asesores se esfuerzan intensamente por influir en dichas decisiones.
3. De iniciativa relativa de los medios. En tales situaciones, los candidatos mantienen un control considerable pero no absoluto sobre la presentación y el contenido de sus pronunciamientos, entrevistas, asambleas de designación del candidato oficial y los debates electorales. Si bien se supone en teoría que ellos pueden decir lo que quieran, no pueden evitar las limitaciones e incidencias del formato de presentación, las preguntas planteadas y las réplicas de otros candidatos.
4. De iniciativa ajena a los medios. Los espacios de publicidad política y similares se identifican finalmente con estas intervenciones, ya que en este caso los medios actúan como meros soportes y los mensajes de los candidatos llegan a la gente sin desfiguración de ningún tipo por posibles comentarios adicionales de los periodistas.

En nuestro país, la discusión sobre la presencia de la televisión en las elecciones es relativamente reciente en comparación con otros países, cuya democracia está consolidada. Data apenas de 1994, cuando el primer debate entre los tres candidatos participantes en esa contienda presidencial fue televisado y se convirtió en un episodio mediatizado²². Inició entonces la era de la mediatización

²¹ Según lo publicaron varios medios en el mundo el 17 de octubre del 2004, alrededor de 51 medios dieron su apoyo editorial al senador John Kerry, candidato del Partido Demócrata en la contienda por la elección presidencial de ese año, destacando periódicos como *The New York Times*, *The Boston Globe*, *The Miami Herald* y *San Francisco Chronicle*, entre otros. (*La Jornada*, 18/10/04). En el 2008, Barack Obama recibió el apoyo de dos de los mayores periódicos del país: el *Chicago Tribune* y *Los Angeles Times*. Obama es el primer demócrata en recibir apoyo del *Tribune* en los 161 años de historia del periódico. *Democracy Now!*, Servicio diario de noticias de radio y TV, publicado el lunes 20 de octubre del 2008 en línea, <<http://www.democracynow.org/es/2008/10/20/titulares>>. Consultado en diciembre del 2008.

²² Echeverría, Martín. "Debate presidenciales y democracia en México. Desempeño de los candidatos en los debates presidenciales del 2006" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 202, México: UNAM, año XLVI, enero-abril 2008, p. 33-52.

de las campañas políticas; se agregaron como actores los profesionales de la imagen, publicistas, mercadólogos y encuestadores que se consolidarían en la siguiente elección presidencial, la del 2000. Ello abrió a la discusión especializada la necesidad de reglamentar con mayor precisión el desarrollo de las campañas electorales²³.

No obstante, lo que es inédito es la reglamentación y el nuevo marco jurídico que por un lado limita la posibilidad de negocio en que se convirtieron las campañas electorales para las televisoras, y por el otro fortalece al Estado, en este caso al IFE, para regular y sancionar a los distintos actores: fuerzas políticas, candidatos, medios de comunicación y otros.

El primer antecedente de la ley electoral de 1917, se ubica en el Plan de Tuxtepec, proclamado el 21 de marzo de 1876. Ahí Porfirio Díaz acusaba al presidente Sebastián Lerdo de Tejada de nombrar gobernadores a su arbitrio, eligiendo a sus candidatos "oficiales" sin tomar en cuenta a los ciudadanos independientes; además declaró como Ley Suprema la no reelección de presidente y gobernadores estatales. El antecedente directo de esta ley fue el lema adoptado por Francisco I. Madero al encabezar la lucha revolucionaria de 1910: "Sufragio efectivo, no reelección".

Esa ley electoral instituyó además el voto directo como único y válido, es decir, el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. Entre otras cosas, por primera vez se permitió la participación de candidatos independientes que no pertenecían a ningún partido y se otorgó el voto directo a todos los ciudadanos varones, incluyendo a los analfabetos. El voto femenino se instituiría como derecho en 1946 y se ejercería hasta 1953. Las primeras preocupaciones de la clase política en México por establecer reglas electorales, aún sin tener una visión moderna de la democracia como la que prevalece en la actualidad, buscaban en mayor o menor medida equidad en la contienda. Esta característica nos lleva a dos aspectos: por un lado, que las preocupaciones se centraban en resolver asuntos que en teoría hoy parecen lejanos pero aún forman parte de los alegatos de las distintas fuerzas políticas del país, y por otro, que nuevos temas se han ido integrando a la agenda de discusión en torno al eje de la equidad. Uno de ellos es la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación,

²³ Molina, Silvia y Pareja, Norma. "Situación de la investigación en comunicación política en México (2007)" en Vega, Aimée (coord.), *La Comunicación en México: una agenda de investigación*, México: AMIC, 2009.

asunto que cobra enormes dimensiones por las grandes sumas de dinero gastadas en propaganda en medios, y en la cuantificación e impacto que estas comunicaciones pueden tener en el electorado.

La inversión de partidos políticos y/o personajes en la difusión de sus mensajes por televisión y radio magnifica la discusión sobre las campañas electorales, no sólo porque enormes cantidades de recursos públicos son gastados en bienes no tangibles, sino porque se involucra a otros actores cuya apreciación de los periodos de elección se centra en el negocio: los consorcios mediáticos. La polémica que plantea el tema se ubica, principalmente, en el plano de lo ético, dadas las cifras de pobreza que México registra.

Según datos del IFE, durante el proceso electoral presidencial de 2006, los partidos gastaron 1,971.5 millones de pesos²⁴ (cerca de 70% de sus prerrogativas para campaña) en la contratación de pautas publicitarias en radio y televisión²⁵. De acuerdo a esta información, los partidos políticos pagaron en esa contienda alrededor de 757 mil spots, en radio y televisión²⁶.

En el caso de los Estados Unidos y sólo como una referencia en términos de lo que implica la *mediatización del espacio público* en periodos de elección y las sumas que ello implica, debe tomarse en cuenta que el actual presidente de ese país, Barack Obama, gastó más de 200 millones de

dólares en publicidad durante su campaña electoral, sobre todo en televisión e Internet. El momento más emblemático fue la transmisión de un publirreportaje de media hora, el 29 de octubre de 2008, en horario de máxima audiencia, *prime time*. Ahí intercaló historias de ciudadanos comunes y sus problemas en el contexto de la peor crisis de los últimos 80 años, con declaraciones de políticos, empresarios e imágenes de la vida del propio Obama. Éste se difundió en tres de las cuatro cadenas de televisión abierta: CBS, NBC y Fox, así como en el canal de cable MSNBC, la cadena de habla hispana Univisión y dos canales orientados a una audiencia afroamericana: BET y TV One²⁷. Según varias estimaciones de los medios estadounidenses, Obama se gastó entre tres y cinco millones de dólares sólo en este espacio²⁸.

Antecedentes, la inevitable mirada a las elecciones presidenciales del 2006

Los resultados de los comicios presidenciales en el 2006 fueron de alto impacto en la opinión pública²⁹ mexicana. Distintos sectores de la sociedad expresaron su desacuerdo por el veredicto final, sobre todo porque no cubrió las expectativas en términos de certidumbre³⁰. Las instituciones más importantes para definir la contienda fueron cuestionadas, el IFE y el TEPJF. Varios aspectos se objetaron, entre otros, la imparcialidad del IFE, la neutralidad del Poder Ejecutivo representado por el entonces presidente Vicente Fox, la intervención de terceros (el Consejo Coordinador Empresarial, Elba Esther Gordillo —líder del SNTE—, Víctor González

²⁴ El PAN erogó 621.2 millones; el PRI 642.1 millones; la Coalición por el Bien de Todos, 575.8 millones; Nueva Alianza, 88.6 millones, y Alternativa 44.7 millones de pesos.

²⁵ Según analistas de Banamex-Citigroup y Deutsche-Ixe, los cálculos que en 2005 se hacían de los gastos electorales oscilaban en 1,160 mdp, que serían absorbidos en su mayor parte por las dos grandes cadenas de televisión. De acuerdo a los reportes de los analistas de esas financieras, las televisoras consideraban las precampañas una gran oportunidad de negocio. “En sendos análisis, ambos grupos financieros coinciden en las buenas expectativas financieras que ofrece el gasto de las precampañas y campañas políticas para los medios de comunicación, pero en particular para las televisoras. Banamex-Citigroup comentaban que el gasto en publicidad relacionado con los comicios en el estado de México, y las precampañas rumbo a 2006, parece haber aportado una interesante suma a los ingresos’ de las dos televisoras durante el segundo trimestre del año. El gasto total en televisión en las elecciones de 2000 fue de 106 millones de dólares. Si se gasta 20 por ciento de esta cantidad en los próximos seis meses, se compensaría cerca de la mitad de los ingresos generados por las olimpiadas (26 millones de dólares para Televisa, y 22 millones de dólares para Tv Azteca)”, precisa Deutsche-Ixe. (*La Jornada*, 19/07/05).

²⁶ A partir de un monitoreo, el IFE encontró 281 mil que no fueron reportados como gastos en radio y televisión (248 mil 159 se transmitieron en radio y 32 mil 867 en TV). En febrero de 2008 el IFE acordó ya no iniciar una nueva investigación e incrementar las multas propuestas a las fuerzas políticas nacionales. (*El Universal*, 16/02/08).

²⁷ *La opinión de La Coruña* en <http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008103000_7_232799_Mundo-Obama-irrumpe-television-para-pedir-voto-prime-time>, 30 de octubre de 2008.

²⁸ *La opinión de La Coruña* en <http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008103000_7_232675_Mundo-Obama-inundatelevisones-publirreportaje-media-hora>, 30 de octubre de 2008.

²⁹ Según Jürgen Habermas, es el principio de carácter público o publicidad en el que las opiniones personales de los individuos privados podían evolucionar y convertirse en una opinión pública mediante un debate racional-crítico de un público de ciudadanos abierto a todo y libre de la dominación. *Op. cit.*

³⁰ El 12 de septiembre del 2006 se publicó una carta abierta del denominado Comité Conciudadano, donde básicamente los firmantes, connotados intelectuales, definen su posición en contra del fallo del tribunal por considerar que no garantizó la certidumbre en el resultado final ante diversos cuestionamientos. Simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador mantuvieron un plantón en el Zócalo de la ciudad de México y el Paseo de la Reforma en protesta por el veredicto del TEPJF.

Torres –Dr. Simi–, Demetrio Sodi de la Tijera), las prácticas al “viejo estilo priísta” comunes como el llamado *mapacheo*, *carrusel*, *muerdos votantes*, etc. Varios de estos aspectos afectaron el desarrollo óptimo de las elecciones, pues al transitar necesariamente la comunicación por los medios, se afectó la equidad de la contienda³¹. Los mensajes fluyeron en mayor cantidad e intensidad en contra del candidato de la *Coalición Por el Bien de Todos*, Andrés Manuel López Obrador.

Hemos sostenido antes que la teoría de la comunicación establece que ya no es posible juzgar el impacto de la comunicación como antaño se hacía, de manera homogénea y uniforme en los receptores, pero que la evidencia empírica que amplía la investigación y sugiere revisar lo que se ha denominado “los efectos a largo plazo”, que en muchos sentidos es posible modificar las percepciones y las imágenes de la realidad. Es posible aplicar estas premisas para analizar la propaganda en las elecciones pasadas³².

El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consignó en el *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, que la propaganda negativa constituye un desequilibrio en la contienda y establece que ésta se generó por parte de terceros, como las dos que más uso hicieron de los medios de comunicación:

- El Consejo Coordinador Empresarial y su participación en las elecciones. Este fue uno de los aspectos más controvertidos de la elección, de tal modo que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que

La difusión de dos *spots*³³ transmitidos por radio y televisión fueron a favor del PAN y en contra de la *Coalición Por el Bien de Todos*, no obstante en ese momento determinó

³¹ Pareja, Norma. “La comunicación política y las elecciones del 2006. La Teoría de la Comunicación y el Dictamen de Validez de la Elección Presidencial” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 202, México: UNAM, año XLVI, enero-abril 2008.

³² *Ibid.*

³³ Spot 1. Aparece un hombre de espaldas, abriendo una cortina de un local comercial y se escucha una voz en *off* que dice “a lo largo de los últimos diez años, el país ha creado los mecanismos e instituciones necesarias”. Cambia la imagen a otro hombre abriendo otro negocio, al tiempo que, a su espalda, otro corre; la voz en *off* dice “para que cada día surjan”. Cambia la imagen al rostro de un hombre en primer plano y al fondo se aprecia un negocio (cafetería); la voz en *off* “más pequeños empresarios que puedan hacerse de un patrimonio y sacar adelante a sus hijos”. Cambia la imagen a una pareja mujer-niño que abre una cortina, en la pared se observa un letrero que dice “estética”; la voz en *off* “ese es el gran camino para México”. Cambia la imagen a un hombre abriendo otra cortina; la voz en *off* “crecer”. Se observa en la siguiente imagen a un hombre vestido como cocinero, colocando un mantel sobre una mesa y al

que “La irregularidad que ha quedado establecida, por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración entre los electores, como se establecería a través de elementos que permitan determinar los horarios y canales de transmisión, el número de veces en que ello ocurrió, así como las actitudes y comportamiento de los electores que fueron generados por tales promocionales. Esto es, individualmente considerados, no pueden considerarse como generalizados (en cuanto al aspecto relativo a su temporalidad o duración de la campaña)³⁴.

Incluso el 23 de junio de ese año el consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, envió un documento al dirigente del Consejo Coordinador Empresarial, José Luis Barraza, en donde le expresa la preocupación de Consejo General del instituto por la difusión de dos spots que pudieran contravenir al artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁵.

No obstante, dos años más tarde, en octubre de 2008, el TEPJF calificó como ilegales los spots del CCE y pidió al IFE sanciones leves para el PAN, PRI y PVEM por su actitud pasiva³⁶.

fondo un trompo de carne al pastor; la voz en *off* “porque al crecer uno, crecemos todos”. Cambio de imagen a una pareja mujer-niño abriendo una cortina; la voz en *off* “apostarle a algo distinto es retroceder... defendamos lo que hemos logrado”. En la última imagen se aprecia un local con la cortina cerrada y una bicicleta que va cayendo poco a poco. En el último cuadro se aprecia un logotipo de color verde con letras blancas que dice Consejo Coordinador Empresarial.

Spot 2. Aparece un niño con una camisa de color vino, sentado en un escalón; al fondo se ve una bicicleta tirada en el suelo, y se escuchan dos voces, una de un adulto que le dice al niño: – ¿Son tuyos esos veinte pesos? – Sí, es mi billete. En ese momento hay un acercamiento de la cámara al rostro del niño que dice “veinte mandados, veinte pesos”. Adulto: “y si te digo que hay una devaluación y que tus veinte pesos ya solamente valen diez” – ¿Me estás mintiendo, verdad? Aquí dice veinte pesos, ¡estás bromeando! La voz en *off*: ¿No te parece maravilloso que nuestros hijos ya no entiendan lo que nosotros sufrimos tantas veces? Esto es producto de diez años de estabilidad económica, apostarle a algo distinto es retroceder, defendamos lo que hemos logrado. Aparece un logotipo y se escucha “Consejo Coordinador Empresarial”.

³⁴ *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 94.

³⁵ *El Universal*, 24/06/06.

³⁶ *La Jornada*, 29/10/08.

- La intervención del Presidente. La consideración del TEPJF al respecto, es aceptar como hecho la participación del presidente Vicente Fox, sobre todo a partir de diversas declaraciones empleando un tono metafórico. La declaración final al respecto fue que:

El contexto en el cual fueron emitidas las opiniones, asociado del carácter genérico con que se expusieron, permite concluir que en la medida que el carácter indirecto o metafórico de las expresiones insertas en los contextos requiere de una asociación mayor con otros acontecimientos o expresiones, se reduce considerablemente la posibilidad de su influencia en la intención del voto del electorado. Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados (p. 202).

Como ya se ha documentado, el TEPJF desacreditó ampliamente la posible influencia que estas intervenciones pudieran haber tenido en esas elecciones, sobre todo porque se analizan por separado y no como un todo, de tal modo que en conjunto el principio de equidad pudo haberse trastocado de forma importante, como se establece en la declaración final.

... se advirtió la existencia de ciertos hechos que, en principio, pueden considerarse ilícitos o irregulares; sin embargo, en algunos de ellos no se tuvieron elementos para determinar su grado de influencia y en otros, la concurrencia de diversas circunstancias que se les opusieron restaron o disminuyeron los efectos perniciosos que pudieron haber tenido³⁷.

Lo que plantea la Reforma y lo que compete a la comunicación política

El saldo de las elecciones presidenciales del 2006 muestra las deficiencias que el sistema político mexicano aún padece y que la transición a la democracia está incompleta. Los desafíos que esa experiencia político-social planteó se

³⁷ *Dictamen de Validez de la Elección Presidencial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 287-288.

centraban en reconstruir la credibilidad y la gobernabilidad que se deriva de la primera.

Daniel Zovatto plantea que “la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan un asunto crucial para la democracia, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política”³⁸.

Entre el 12 y el 14 de septiembre del 2007, el Congreso Mexicano aprobó una reforma a la Constitución Política Mexicana que modificó nueve de sus artículos³⁹. El hecho resultó poco común, dado el nivel de consenso que mostraron por lo menos las tres fuerzas políticas dominantes⁴⁰.

Se realizaron las reformas que establecieron un nuevo marco legal en la competencia político-electoral de cara a las elecciones del 2009, consideradas como preevaluatorias del estado de la opinión pública antes de una nueva sucesión presidencial. Entre los cambios a las nuevas reglas de elección, destacaron las nuevas facultades⁴¹ que tendrá el IFE para la organización de las elecciones, no sin antes recomponer al instituto con una renovación de su Consejo General, pues su papel fue ampliamente cuestionado después de las elecciones de julio del 2006⁴². Sobresale

³⁸ Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.

³⁹ Más tarde debió ser aprobada también por congresos locales para poder llevar los cambios al rango constitucional. El único estado que no aprobó los planteamientos fue Coahuila, por considerar que atentaba contra la libertad de expresión.

⁴⁰ La evidencia sugiere que el consenso se logró a partir de la negociación para remover al Consejo General del IFE. “La discusión se destrabó la madrugada de ayer, cuando los partidos acordaron la salida inmediata de Luis Carlos Ugalde y dos consejeros más”. (*La Jornada*, 12/09/07).

⁴¹ “El IFE hará frente a las elecciones intermedias del 2009 con más de 50 nuevas responsabilidades que le confirió el Poder Legislativo con la Reforma Electoral Constitucional y la reestructuración del Cofipe, por lo que el próximo año se observará una novedosa forma de competencia comicial en el país. La estructura principal del IFE, su Consejo General (CG), fue dotada de mayores atribuciones. Por ley podrá ahora designar al Director General de la Unidad de Fiscalización –una instancia de nueva creación–. Asimismo, el CG vigilará que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de tiempos del Estado en radio y televisión para partidos, autoridades electorales federales y locales, y para los propios fines del Instituto. El Comité de Radio y Televisión surge como un órgano permanente del IFE, en el que los partidos políticos tienen participación y el cual será responsable de conocer y aprobar los aspectos técnicos y las pautas de transmisión”. Mauricio Rubí, *El Economista*, 25/12/2008.

⁴² Resulta relevante recordar que desde su composición, el IFE que organizó las elecciones del 2006 no gozó de la legitimidad de una mayoría, pues sólo el PAN y el PRI avalaron los nombramientos.

también la reducción de los periodos de campañas electorales⁴³ y la reglamentación de la difusión de propaganda en medios electrónicos.

En este apartado revisaremos las modificaciones a la Constitución que establecen las nuevas reglas de la competencia electoral que norman con mayor énfasis a la comunicación política y lo que ello implica. Pues en general:

- Se trata de evitar que se exceda el presupuesto de campaña y regular la propaganda, en particular la que se transmite a través de la radio y la televisión.

En particular establece que:

- La propaganda de los partidos únicamente se difundirá a través de los tiempos oficiales del Estado. Los partidos no podrán realizar negociaciones con los consorcios mediáticos para definir las pautas y comprar espacios de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda, o establecer relaciones de conveniencia.
- Corresponderá al IFE hacer la distribución de los tiempos en los términos que marque la Ley Electoral. El 30% se repartirá igualitariamente y el 70% de manera proporcional, según la votación de cada partido. Los partidos no podrán realizar negociaciones con los consorcios mediáticos para definir las pautas.
- Prohíbe que los partidos difundan mensajes que denigren a las instituciones, partidos y otros candidatos.
- Se imponen los horarios y condiciones en los que deben difundir entre 2 y 3 minutos cada hora de las 6:30 de la mañana a las 24 horas. Se limita la comercialización de esos tiempos.
- Regula la participación de actores externos en las campañas. Ello incluye la difusión de comunicación expresa a favor o en contra de algún candidato o partido⁴⁴. Se establecen sanciones para ciudadanos, empresas, o partidos políticos que violen la prohibición de contratar

⁴³ De 186 a 90 días.

⁴⁴ Se realizó un cambio en la redacción del penúltimo párrafo del apartado A del artículo 41, el cual decía: "Ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar la difusión de mensajes en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección... (se modificó 'no podrá contratar la difusión de mensajes', por 'no podrá contratar propaganda')". (*La Jornada*, 12/09/07).

propaganda política o electoral en radio o televisión⁴⁵. La Corte avaló las sanciones para concesionarios que transmitan tales spots.

- Se prohíbe la propaganda personalizada, lo que se denomina "el culto a la personalidad" y que constituye un rasgo predominante en las prácticas de la clase política en México. En esencia, la promoción de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

Las televisoras frente a la Reforma Electoral

Derivado de las reformas a la Ley Electoral en materia de medios de comunicación, ha habido inevitables enfrentamientos entre los distintos actores políticos. Destacan los que tienen que ver con la difusión de mensajes propagandísticos, la compra de espacios y la afectación de intereses particulares.

Durante las sesiones para la aprobación de la Reforma Electoral, los concesionarios de radio y televisión agrupados en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) participaron en los debates y propusieron de manera insistente un referéndum antes de la aprobación. Los mismos estuvieron respaldados por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Las sesiones fueron transmitidas en vivo a través de los canales de Televisa y sobre todo Televisión Azteca⁴⁶. Y ello desató una serie de argumentos de las televisoras en todos sus programas, por los cuales tienen salida comentarios editoriales, desde los

⁴⁵ "El coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete, aseguró que nunca más se utilizará dinero para descalificar a candidatos en campaña como ocurrió en el 2006. Reconoció que todos han ido a tocar puertas traseras de las empresas de los medios electrónicos para aparecer en las pantallas". (*El Universal*, 13/09/07).

⁴⁶ "En la transmisión, estuvieron presentes Ricardo Salinas Pliego, presidente de TV Azteca, Bernardo Gómez y José Bastón, vicepresidentes de Grupo Televisa, Francisco Aguirre, presidente de Radio Centro, Edilberto Huesca, de Núcleo Radio Mil y Olegario Vázquez, de Grupo Imagen, entre otros. 'Exigimos un referéndum, una consulta popular, para que los mexicanos expresen su opinión de manera directa, sin la participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos cuantos dirigentes de partidos políticos', señaló Sergio Sarmiento, comentarista de TV Azteca. Al dar lectura a un texto que fue denominado *Un referéndum por la libertad*, el locutor ofreció en nombre de la industria de la radio y la televisión 'los tiempos necesarios' para convocar a la población a participar en esta consulta a fin de que manifiesten sus opiniones". (*El Universal*, 13/09/07).

noticieros, hasta los programas de espectáculos, en contra de la reforma⁴⁷.

Como parte de las contradicciones que se han derivado, los conflictos, expresiones y hechos que se presentan en el escenario que prefigura la Reforma Electoral, destacamos dos casos por su trascendencia en términos de acciones concretas y reticencia a la nueva normatividad.

El caso de Televisión Azteca

Esta empresa se negó en tres ocasiones a recibir los materiales que contenían los mensajes promocionales de los partidos políticos entregados por el IFE durante el periodo del 13 de marzo al 29 de abril del 2008. El 2 de mayo de ese año, el Consejo General de ese instituto aprobó aplicar sanciones económicas en virtud de la negativa de la televisora⁴⁸, la trascendencia de esta sanción se centraría en sentar el precedente de que el IFE multaba por primera vez a un particular al violar la Ley Electoral, y más tratándose de un medio de comunicación.

De tal modo que Televisión Azteca interpuso un recurso de apelación y alegó además agravio en contra suya por parte del IFE al aplicar las modificaciones establecidas por la Reforma Electoral sobre la difusión de mensajes político-electorales en medios electrónicos, y que ahora corresponde únicamente al IFE. El tribunal refrendó la atribución conferida en ese sentido al Instituto Federal Electoral, y señaló que “el Comité de Radio y Televisión de dicho instituto es la autoridad competente para conocer y aprobar las pautas de transmisión de los programas y mensajes de los partidos políticos”⁴⁹.

No obstante, el TEPJF revocó el acuerdo del Consejo General del IFE que impuso la sanción económica a Televisión Azteca por el incumplimiento de la difusión de los spots televisivos. El tribunal argumentó a través del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, que la imposición de la multa a la televisora se originó en su conducta sistemática de negarse a recibir los materiales promocionales para su transmisión, pero por otra parte subrayó el hecho de

⁴⁷ “Especialistas critican ‘campaña intimidatoria’. Acusan a empresarios de responder así por ver amenazados sus intereses”. (*El Universal*, 13/09/07).

⁴⁸ La multa ascendió a 5.259 millones de pesos y se le ordenaba también a la empresa reponer la difusión de los spots. (*La Jornada*, 3/05/2008).

⁴⁹ Boletín de prensa del TEPJF, 26 de diciembre del 2008, consultado en línea en <<http://www.trife.gob.mx/todo2.asp?menu=19&idBol=600>> en enero del 2009.

que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece un sistema tasado para la imposición de multas, y que el IFE no puede establecer una multa basándose en especulaciones sobre supuestos beneficios económicos para la empresa al negarse a transmitir los mensajes. En la conclusión el TEPJF solicitó al IFE volver a “individualizar la sanción impuesta”⁵⁰. Finalmente Televisión Azteca transmitió los spots.

El caso de la propaganda personalizada. Enrique Peña Nieto y Marcelo Ebrard, los más notables

A finales del año pasado, en una de las últimas sesiones de 2008, el Consejo General tomado el 22 de diciembre de 2008 resolvió, de acuerdo al consejero Virgilio Andrade, “el mayor número de casos y denuncias de la historia del IFE”, entre los cuales figuraron los relacionados con gobernadores, legisladores y alcaldes por presuntas violaciones al artículo 134 constitucional, en lo que concierne a la propaganda personalizada.

El argumento general por el que fueron sobreesidos esos casos fue que los consejeros consideraron imposible “acreditar que se tratara de propaganda electoral o que se usaran recursos públicos para financiar las conductas denunciadas”⁵¹.

El razonamiento no es válido porque la prohibición constitucional se refiere a toda propaganda y no sólo a la electoral y, respecto del uso de recursos públicos, un caso notorio fue el del llamado “clon del alcalde de Toluca”, Juan Rodolfo Sánchez, a quien no se sancionó aún cuando la propaganda fue pagada por el ayuntamiento⁵².

Un caso emblemático de la propaganda personalizada y la utilización de dinero público, de personalidades apuntaladas para la nueva sucesión presidencial del 2012 y lo que conlleva como propaganda personalizada a pesar de su reciente reglamentación, es el del actual Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard Casaubon, quien suscribió un contrato para la compra de espacios publicitarios para difundir sus programas y logros de gobierno. El asunto cobra importancia por dos aspectos: la reciente prohibición de realizar propaganda personalizada, y por las sumas de dinero que se erogaron con tal medida.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Reforma*, 23/12/08.

⁵² Eduardo R. Huchim, *El Universal*, 19/01/09.

A principios de diciembre, el periódico *Reforma* consignó que “Los contratos que el gobierno de Marcelo Ebrard suscribió este año con televisoras –por espacios publicitarios para difundir sus programas y logros– reportan dos montos distintos”⁵³. De acuerdo con la investigación, hay una diferencia entre lo declarado y lo real de alrededor de setenta millones de pesos⁵⁴.

El otro caso es el del actual gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto, quien ha sido ampliamente criticado por su constante aparición en spots publicitarios para difundir logros y programas. Entre 2006 y 2007, según los datos oficiales del estado de México, erogó un total de 266 millones 603 mil 840 pesos, de los que 53 por ciento ha sido para Televisa y 17.23 por ciento para TV Azteca⁵⁵. Previo a su tercer informe de gobierno, el mandatario desplegó una intensa campaña en medios electrónicos y en la lectura del mismo en septiembre del 2008, a un año de la aprobación de la Reforma Electoral. Fue cuestionado por los gastos en esa materia, a lo que el gobernador respondió que “ejecutaba el derecho a ser informados que tienen los ciudadanos del estado de México”⁵⁶.

⁵³ *Reforma*, 8/12/09.

⁵⁴ “En el portal de Transparencia de la Jefatura de Gobierno se revelan cifras menores en la contratación de espacio publicitario y usos de tiempo aire, que en las copias de los contratos en poder de *Reforma*. Estos documentos se obtuvieron mediante una solicitud de información, y fueron proporcionados por la Oficina de Información Pública del Gobierno del DF. De acuerdo con el listado de las adjudicaciones directas o invitaciones restringidas de la Dirección Ejecutiva de Administración de la Jefatura de Gobierno, el monto total de los tres contratos ascendería a 36.5 millones, en tanto que en la copia de los contratos el monto es de 105.3 millones de pesos... Este año, el GDF dispuso de 116 millones sólo para pagar espacios en medios de comunicación, de los cuales el 90 por ciento fue para estas tres televisoras”. *Ibid.*

⁵⁵ “Esto, sin contabilizar los contratos con empresas ‘pantalla’ de los directivos de Televisa, como TV Promo, que *Proceso* documentó en 2005. A través de TV Promo, Peña Nieto tiene acceso privilegiado, todas las noches, a los espacios informativos nacionales como si se tratara de una figura relevante. No hay día en que el canal 2 no nos informe ‘desinteresadamente’ de lo que hace el *Golden Boy* mexiquense. Se calcula que el convenio con TV Promo fue superior a los 700 millones de pesos”. Genaro Villamil, *Apro*, 21 de diciembre de 2007.

⁵⁶ Durante su campaña en 2005, Peña Nieto ya había sido acusado de comprar excesivamente espacios en medios de comunicación para promover su figura y buscar posicionarse. “Para ganar la gubernatura en el estado de México, Enrique Peña Nieto invirtió en medios impresos y electrónicos 124.8 millones de pesos, sin contar la publicidad alterna, el desarrollo de los mítines, gastos operativos, publicidad extraterritorial y los millones de utilitarios que regaló en toda la entidad. De acuerdo con el monitoreo de medios que realizó la empresa Parámetro durante 75 días de campaña, el priista acaparó la televisión, radio, prensa e Internet

Reflexiones finales

Las elecciones intermedias son consideradas de bajo interés, no se juega el futuro del país como se busca construir la percepción en los ejes de campañas en cada elección presidencial.

Este año en México se renovará la Cámara de Diputados, seis gobernadores, seiscientos seis ayuntamientos, once congresos locales, dieciséis jefaturas delegacionales y la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal. El proceso se realizará el 5 de julio a nivel federal y en 11 entidades de la República, y el 18 de octubre en otros dos estados. El 5 de julio además se elegirán en 10 estados (Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Guanajuato, Jalisco, México y Morelos) ayuntamientos y congresos locales, y en los primeros seis, gobernadores.

Una reforma de esta magnitud y con estas características no sólo resultaba necesaria a poco más de veinte años en que las fricciones y el descontento social por la forma en que se hacía política y se instituían a los gobernantes en nuestro país, se hicieron evidentes. Como un momento clave en la historia de nuestro país, las elecciones de 1988 evidenciaron la descomposición del sistema político mexicano. Las reformas se hicieron necesarias, no obstante ello no fue suficiente y las contradicciones y deficiencias se hicieron evidentes en el 2006.

Pasado el proceso, los alegatos, las inconformidades y las cuentas no saldadas dejaron ver que hacía falta una mayor regulación, sobre todo lo que involucra a los medios de comunicación y la participación de actores que tienen el derecho a la libre expresión de las ideas pero no en detrimento de la discusión y el debate, no en un tono que no contribuye a la reflexión sino a la emoción. Esto quedó claro con la intervención del Consejo Coordinador Empresarial: la propaganda negativa que éste y otros actores emitieron obligaron a una reglamentación más detallada. A pesar de que tantas reglas y un sistema político blindado en exceso parecen estar demás en comparación con otros sistemas políticos y democracias consolidadas, será posible observar que esta Reforma Electoral fue un avance importante para definir las reglas de competencia, y que si algo debe depurarse, sólo la experiencia social y el ánimo de construir lo irán indicando.

con 64 de cada 100 anuncios, frente a 29 del panista Rubén Mendoza Ayala y siete de Yeidckol Polevnsky. (*Milenio Diario*, 15/07/05).