

Medios de comunicación y reforma electoral

EFRÉN ARELLANO TREJO

Antecedentes

Después de las elecciones de 1988, el país ha vivido un intenso proceso de reforma electoral. La pluralidad y la competencia partidista han creado de manera paulatina nuevas instituciones y se han perfeccionado los mecanismos para el desarrollo de los comicios. Para ello, entre otras cosas, se estableció un sistema de partidos más incluyente, se modificó el sistema de representación, se eliminó la autocalificación al establecer la competencia jurisdiccional y se lograron condiciones más equitativas para la competencia. El sistema político mudó del predominio de un partido hegemónico a uno de gobiernos divididos y de falta de mayorías.

Esta transición fue producida, en gran medida, por diversos acuerdos políticos, los cuales incorporaron las demandas de la oposición, lograron mantener muchos elementos de continuidad entre las sucesivas reformas emprendidas y, al mismo tiempo, fueron sensibles a las debilidades mostradas en las sucesivas elecciones.

La reforma electoral constitucional de 2007 se inscribe claramente en este proceso. Los temas centrales fueron, en esta ocasión, el papel de los medios de comunicación y el financiamiento de los partidos políticos. Dichos temas se explican, como ha ocurrido con reformas anteriores, por la forma en que se desarrollaron las elecciones de 2006. “El problema fue de los medios –dice Lorenzo Córdova– que es un fenómeno que afecta a todas las democracias”.¹ O como lo señaló Jacqueline Peschard: “es una reforma que tiene que ver con la comunicación política, particularmente en materia electoral, que se explica por lo ocurrido en 2006, debido a sus participantes y el papel de los medios”.²

¹ Lorenzo Córdova, participación durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia en México: reforma electoral, reforma política y medios de comunicación”, organizada por la UAM-Cuajimalpa, 4 de diciembre de 2007.

² Jacqueline Peschard, participación durante el seminario “Comunicación y opinión

Sobre este mismo tema, Manuel Bartlett recordó que la inconformidad en contra de los medios no quedó sólo como un protesta,

[...] ya que el Tribunal Electoral, al calificar el proceso electoral, señaló cosas graves como las campañas negras en radio y televisión y la participación de empresarios que compraron tiempo para atacar a un candidato.³

Influencia de los medios en la política

La influencia de los medios en la política no es un fenómeno exclusivo de México. En América Latina, como ha ocurrido en casi todo el mundo, los medios de comunicación se han convertido en actores protagónicos de la lucha por el poder. Dicho protagonismo ha significado aportaciones relevantes para la construcción de la democracia, pero también algunos y serios obstáculos. Respecto a las aportaciones, podría mencionarse que se han convertido en instrumentos para controlar a los actores e instituciones políticas, hacer más transparentes las decisiones y denunciar casos de corrupción. En la parte de los obstáculos, se puede mencionar que se han convertido en un poder, no regulado cabalmente, que operan bajo una lógica corporativa y comercial y que tiene una gran influencia sobre las autoridades electas y las instituciones democráticas.

Así lo reconoce un trabajo elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dedicado a analizar la situación de la democracia latinoamericana. Este documento incluyó, entre otras cosas, una consulta realizada entre 231 líderes de la región.⁴ Los

pública para el Congreso en el marco de la reforma electoral”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2007.

³ Manuel Bartlett, participación durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia...”, *loc. cit.*

⁴ Las consultas se realizaron entre julio de 2002 y junio de 2003. No se hizo una muestra al azar ni se pretendió alcanzar una representatividad estadística. Los consultados fueron: líderes políticos (51%); empresarios (11%); intelectuales (14%); sindicalistas (7%); periodistas (6%); líderes de la sociedad civil (7%); religiosos (2.5%); y militares (1.5%).

dirigentes consultados coincidieron en que en sus países respectivos,

[...] los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias.

Al mismo tiempo –según estos testimonios–, los medios han logrado independizarse de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político, con intereses sumamente diversificados.

Algunas de las opiniones vertidas por quienes han sido o eran (en el momento de la entrevista) presidentes o vicepresidentes son las siguientes:

El medio de comunicación informa, opina, juzga y condena [...]. Es un factor de poder que se puede ejercer bien o mal, y que está influido por intereses económicos, por pasiones, por sentimientos, por ideas, y a su vez no está sometido a ningún control. [...] Entonces, es por eso que el gobernante se siente hostilizado por la prensa [...]. No interesa la coloración del gobierno, siempre va a sentirse hostilizado.

La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector. La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso [...]. Si la prensa se mueve en contra de una ley, es muy difícil que salga.

No podemos descartar en este paisaje el papel que han cumplido los medios de comunicación más desarrollados, más profesionalizados en cuanto a las tareas de denuncia y control [...] pero hay también mayor interferencia en el libre discurrir

Se incluyó a 41 presidentes y vicepresidentes en funciones o que ya habían dejado el cargo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

de la vida democrática [...] El gran capital es un factor de poder mucho más real hoy, porque se ha venido apoderando de los instrumentos mediáticos, entonces eso les permite no sólo tener poder sino ejercerlo.

Han reemplazado totalmente a los partidos políticos. Se han instalado en el centro de la sociedad, lo que es bueno para el control de los otros poderes, pero, al mismo tiempo, si existe un control, ese poder puede convertirse en una inquietante perversión.⁵

Respecto al caso de México, su largo proceso de transición a la democracia también provocó una profunda transformación de los medios. De una cobertura escasamente crítica y centrada en un solo partido, han mutado a una mayor pluralidad, a una cobertura más cercana a un periodismo de investigación y a un mayor protagonismo político. Esta mudanza ha sido impulsada, en gran medida, por la lucha de los partidos políticos por tener más y mejores espacios mediáticos y por las sucesivas reformas electorales que han dotado a los partidos de mayores recursos y han abierto diversas opciones para la difusión masiva de sus actividades proselitistas.

La Gráfica 1 sintetiza algunos de los resultados de esta transformación. Durante las elecciones presidenciales de 1988, un solo partido concentró más de 90% de la cobertura informativa otorgada por los principales noticiarios de televisión; en tanto, el resto de las fuerzas políticas tuvieron que repartirse el restante 10%. Seis años más tarde empezaron a observarse algunos cambios: para las elecciones de 1994, por primera vez en la historia del país se llevaron a cabo debates televisivos entre los candidatos a la presidencia de la república⁶ y se transmitieron por televisión los cierres de campaña de los principales contendientes.⁷

⁵ *Ibid.*, pp. 169-170.

⁶ Un análisis detallado de los pormenores de estos debates se encuentra en Leonardo Figueiras, "El viejo régimen y el voto del miedo", en Carola García y Leonardo Figueiras, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, Plaza y Valdés, México, 2006, pp. 148-156.

⁷ Fernando Mejía Barquera, "Televisión y política", en

De acuerdo con Germán Pérez Fernández del Castillo, entre diciembre de 1993 y enero de 1994 los medios cubrieron las campañas electorales de forma irregular e inequitativa. La distribución de la cobertura en esos meses fue de siete a uno a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de las reuniones de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) con la Cámara de Industria de la Radio y la Televisión —según relata este autor— esa proporción bajó de cuatro a uno. Posteriormente, tras los exhortos del Consejo General del IFE y la difusión del monitoreo a los noticieros radio-televisivos, que a partir de entonces se realizan en cada elección, se logró equilibrar la cobertura de los medios hasta lograr una mayor equidad entre las tres principales fuerzas políticas.⁸

En 1996, mediante una reforma al Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, el IFE quedó facultado para adquirir hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.⁹

Inversión en medios y el costo de las campañas

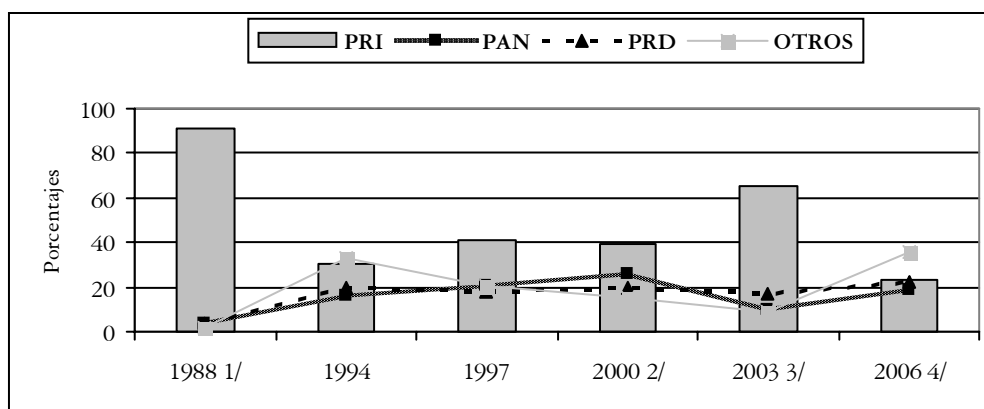
El modelo adoptado por las sucesivas reformas electorales implicó un crecimiento constante de los recursos públicos canalizados a los partidos y un mayor gasto en medios, particularmente en la televisión. Como se observa en el Cuadro 1, entre 2000 y 2006 el presupuesto del IFE para los años electorales ha oscilado entre 11.2 y

Miguel Ángel Sánchez de Armas y María del Pilar Ramírez, *Apuntes para una historia de la televisión mexicana II*, Fundación Manuel Buendía, México, 1999, p. 54.

⁸ Además del monitoreo del IFE, el grupo independiente Alianza Cívica Observación 94, junto con la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C., con patrocinio de varias organizaciones internacionales, monitoreó a los principales noticiarios de radio y televisión, bajo la coordinación de Miguel Acosta Valverde, entre enero y agosto de 1994. *Cfr.* Raúl Trejo Delarbre, "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p. 67.

⁹ *Ibid.*, p. 55.

Gráfica 1
 Cobertura informativa de los principales noticiarios de televisión,
 durante las campañas electorales 1988-2006



Notas: 1/ El PRD Incluye las cifras de los partidos que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas y a Heberto Castillo; este último declinó a favor de Cárdenas.

2/ Para el caso del PAN, se incluye las cifras de la alianza con PVEM; el PRD incluye su alianza con PT, CD, PSN y PAS.

3/ Sosa Plata señala que el alto porcentaje del PRI en este año se debió a la información generada por el caso *Pemexgate* (el supuesto desvío de recursos de Pemex para financiar la campaña del PRI en el año 2000).

4/ Para el caso del PRI, se incluyen las cifras de la alianza con PVEM; el PRD incluye su alianza con PT y Convergencia.

Fuentes: para el periodo 1988-2003, Gabriel Sosa Plata, "Crisol de expresiones. Radio: apertura política, mismos oligopolios", en: *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 83, septiembre-octubre de 2003, p. 30; para 2006, Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México, 2006, p. 77.

Cuadro 1
 Presupuesto del IFE en años electorales (millones de pesos)*

	2000	2003	2006	Variación porcentual 2000-2006	Variación porcentual 2003-2006
Presupuesto total global	11 291.3	12 534.4	11 993.3	6.2	-4,3
Prerrogativas de partidos políticos y agrupaciones políticas	4 461.9	5 914.2	4 824.07	8.1	-18,4
Presupuesto de operación del IFE	6 829.4	6 620.2	6 901.2	1	4.2
Presupuesto voto de los mexicanos residentes en el extranjero			268.2		

* Para los años 2000 y 2003 se presentan las cifras del presupuesto ejercido de la Cuenta Pública a precios constantes de agosto de 2006. Para el año 2006 se presentan las cifras del presupuesto aprobado, actualizados a precios constantes de agosto de 2006.

Fuente: Instituto Federal Electoral, "Presupuesto del IFE para 2006", en: *Organización del proceso electoral federal 2005-2006*, México, 2007, disponible en: www.ife.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

12.5 mil millones de pesos, de los cuales los partidos han ejercido de directamente entre 4.4 y 5.9 mil millones de pesos (ambas cifras a precios constantes de 2006).

En el Cuadro 2 se observa que en 1994 los partidos políticos destinaron 25% del total de sus recursos para gastos en radio, prensa y tele-

visión. A partir de 1997 esta cifra llegó a 55% y desde entonces se ha mantenido alrededor de esa proporción. El Cuadro 3 muestra que la televisión ha concentrando de forma paulatina una mayor proporción de recursos. En 2000 recibió 56% del dinero que los partidos dedicaron a medios masivos, en 2003 abarcó 75%. Esto

Cuadro 2

Distribución porcentual del gasto electoral total en sus tres grandes rubros

	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Gastos operativos de campaña</i>	<i>Gastos de prensa, radio y televisión</i>	<i>Total</i>
1994	35.3	39.5	25.3	100.0
1997	22.2	22.8	55.0	100.0
2000	22.2	23.8	54.1	100.0
2003	28.0	18.4	53.6	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México, 2005, pp. 91-92.

Cuadro 3

Gasto de los partidos en prensa radio y televisión

	2000		2003	
	<i>Pesos</i>	<i>%</i>	<i>Pesos</i>	<i>%</i>
Prensa	97 261 734.23	8.1	24 962 685.55	3.6
Radio	430 742 234.67	35.8	146 435 322.10	21.0
Televisión	675 359 322.84	56.1	526 502 670.71	75.4
Total	1 203 363 291.74	100.0	697 902 681.36	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder...*, *op. cit.*, pp. 91-92.

significó una merma considerable tanto para la radio como para la prensa escrita; esta última redujo su participación a menos de la mitad entre 2000 y 2003, pues pasó de 8 a 3.6% en ese periodo.

El Cuadro 4 muestra los gastos ejercidos en 2006. Con base en esas cifras podemos observar que entre las dos elecciones presidenciales más recientes, entre 2000 y 2006, la inversión de los partidos en radio y televisión pasó de 1.1 mil millones de pesos a 1.9 mil millones, lo cual significó un incremento de poco más de 70 por ciento.

La disponibilidad de una mayor cantidad de recursos públicos para el gasto en radio y televisión generó una paradoja: los actores y procesos electorales se volvieron más visibles, pero los partidos se hicieron dependientes de las negociaciones con las corporaciones mediáticas para lograr un mejor posicionamiento. Los medios, que en general son controlados por unas

cuantas familias, adquirieron una gran capacidad de influencia política.¹⁰

Como lo recuerda Raúl Trejo Delarbre, un especialista en la materia, dos empresas poseen más del 94% de las estaciones de televisión, así como una proporción similar de las audiencias y la publicidad correspondientes. En el caso de la radio, 10 grupos controlan más de 60% de todas las estaciones concesionadas y existe un margen muy escaso para las estaciones de carácter independiente en este medio.¹¹

No ocurre lo mismo en otras partes del mundo. Como lo señala el propio Trejo Delarbre,

[...] en prácticamente todo el mundo desarrollado y que se precie de ser democrático, en cada país hay cuatro, cinco, seis o hasta siete cadenas nacionales de televisión. No diré que enriquecen la calidad de la programación en términos de mercado, pero constituyen más posibilidades.¹²

Esta concentración de la propiedad conlleva una gran capacidad de influencia que, según observa este analista, se extiende a diversos ámbitos de la sociedad y a casi todos los sectores con alguna influencia en la opinión pública:

Por eso en muchas ocasiones hemos podido decir que concentrados muchos de ellos en tan pocas manos, los medios de comunicación han crecido en México sin contrapesos suficientes, no hay mucha diversidad en el campo de la radio y la televisión y esto implica que los medios, muchos de ellos en tan pocas manos, sean capaces de presionar no sólo a los políticos, sino también a la academia y a la sociedad en general. Llama la atención, cómo cada vez más los gobernantes, los legisladores, los líderes de opinión, los dirigentes de corporaciones religiosas, los rectores de universidades, pero también la gente que po-

¹⁰ Se trata de fenómenos que, como se ha dicho líneas arriba, no es exclusivo de México, sino que se extiende a diversos países. *Cfr.* Daniel Zovatto, "América Latina", en: Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dimero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 75-77.

¹¹ Raúl Trejo Delarbre, intervención durante la "Jornada sobre la consolidación de la democracia...", *Loc. cit.*

¹² *Idem.*

Cuadro 4

Gastos en medios de comunicación electrónicos en las campañas federales de 2006 (en pesos)

<i>Partido o coalición</i>	<i>Gasto en radio</i>	<i>Gasto en TV</i>	<i>Total de gasto en medios electrónicos (A)</i>	<i>Financiamiento público para campañas (B)</i>	<i>Porcentaje del gasto en medios, en proporción al financiamiento público a campañas</i>
PAN	272 667 508	347 579 650	620 247 158	555 866 538	112
Alianza por México	154 255 799	487 817 896	642 073 695	804 073 224	80
Por el Bien de Todos	132 508 844	443 149 520	575 658 364	628 882 944	92
Nueva Alianza	19 276 488	71 974 763	91 251 251	39 776 454	229
Alternativa	9 390 745	35 351 322	44 742 067	39 776 454	112
Total	588 099 384	1 385 873 151	1 973 972 535	2 068 375 614	95

Fuente: Tomado de Ciro Murayama, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007, México, p. 10 (elaborado con base en el dictamen del IFE sobre fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007, disponible en: www.ife.org.mx).

dría tener margen para una opinión distinta a la generalizada por los medios, los militantes de los partidos, los editorialistas de los periódicos, los académicos de las universidades se allanan, casi sin excepción, a la voluntad de las empresas mediáticas.¹³

Por otra parte, también hay que recordar que las elecciones mexicanas llegaron a ser de las más caras y largas en el mundo. De acuerdo con Daniel Zovato, el gasto de los partidos por elector en México para el año 2000, estimado en 0.189 dólares, fue superior al registrado en Estados Unidos para ese mismo año, 0.152 dólares.¹⁴ El Cuadro 5 muestra un concentrado de los recursos erogados por elector, en un total de 25 democracias. México se ubicó entre los cinco países con mayor gasto en este rubro, sólo superado por Austria, Francia, Suecia e Israel.

Por lo que se refiere a la duración de las campañas electorales, la Gráfica 2 muestra que mientras en países como Francia, España y Canadá, la duración de las campañas era en 2003 de entre 20 y 35 días, en México tenía una extensión de 180 días.

El alto costo de los procesos electorales, para el caso de México, también se originaba por la fórmula utilizada desde 1996 para calcular el subsidio correspondiente a cada partido. Uno de los factores incluidos en dicha fórmula era el número de partidos representados en el Congreso. Como lo explica Ciro Murayama, ello originó situaciones como la de 2001,

[...] donde la llegada de tres nuevos partidos al Congreso incrementó el dinero correspondiente a todos los partidos en un 47%, dando lugar al absurdo de que a mayor competencia también más recursos para todos los contendientes.¹⁵

Dicha fórmula también establecía que en año electoral (sin distinguir entre elección presidencial y sólo para la Cámara de Diputados) se duplicaría el financiamiento ordinario. Ello provocó, explica Murayama,

[...] que en las elecciones intermedias algunos partidos recibieran más financiamiento público para campañas del que podían gastar en actividades proselitistas (en 2003, para señalar el caso más extremo, PAN, PRI y PRD obtuvieron en conjun-

¹³ *Idem*.

¹⁴ Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵ Ciro Murayama. "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007, México, p. 11.

Cuadro 5
Subsidio partidario directo anual por votante
registrado en 25 democracias

<i>País</i>	<i>Dólares</i>	<i>Periodo*</i>
Austria	16.5	1995-1998
Francia	14.9	1995-1996
Suecia	12.1	1999
Israel	11.2	1996-1998
México	3.3	1997-1999
República Dominicana	3.2	2000
Japón	2.8	1995-1999
Alemania	2.0	1995-1998
Australia	1.9	1996-1998
Panamá	1.8	1999-2004
Uruguay	1.7	1999-2004
Costa Rica	1.6	2002-2006
España	1.6	1998-2000
Italia	1.4	1999-2001
Nicaragua	1.2	2001-2006
Portugal	1.0	1995-1996
Bolivia	0.6	1997-2002
El Salvador	0.5	1999-2004
Holanda	0.4	1999
Honduras	0.2	2001-2005
Estados Unidos	0.2	1992-1996
Canadá	0.2	1993-1997
Dinamarca	0.2	1988-1990
Ecuador	0.2	1995-1997
Guatemala	0.02	1999-2003

* Incluye un año electoral para todos los países, salvo Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, IDEAIDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook series*, Suecia, 2003, en <http://www.idea.int/publications> (fecha de consulta: marzo de 2005).

to más de 870 millones para gasto en campaña por encima de los gastos de ese año).¹⁶

En el ámbito internacional, diversos estudios comparados ya habían señalado la necesidad de atenuar la influencia negativa de los altos costos de las campañas y de la excesiva dependencia de la televisión. Entre otras cosas, se ha propuesto reducir la duración de las campañas; poner límites a los gastos en medios de comunicación; facilitar, a través de recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios; propiciar un

¹⁶ *Idem*.

manejo profesional, pluralista y objetivo de las noticias políticas y electorales; y tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.¹⁷

En el caso de México, al discutir los primeros resultados de la fiscalización del gasto en el proceso electoral de 2006, el entonces presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, advirtió que la única garantía para eliminar la concentración del gasto en televisión era la prohibición absoluta de la compra de tiempo-aire o que éste fuera gratuito.¹⁸

Los avances de la reforma electoral

La nueva reforma electoral, impulsada por legisladores federales de todos los partidos, y publicada el 13 de noviembre de 2007, se propone asumir varios de estos retos. Entre otras cosas, incluyó el propósito de crear un nuevo modelo de relación entre partidos, ciudadanos y medios de comunicación. Para ello, se reformó la Constitución para establecer los siguientes principios, los cuales tendrán que ser regulados por las leyes secundarias:

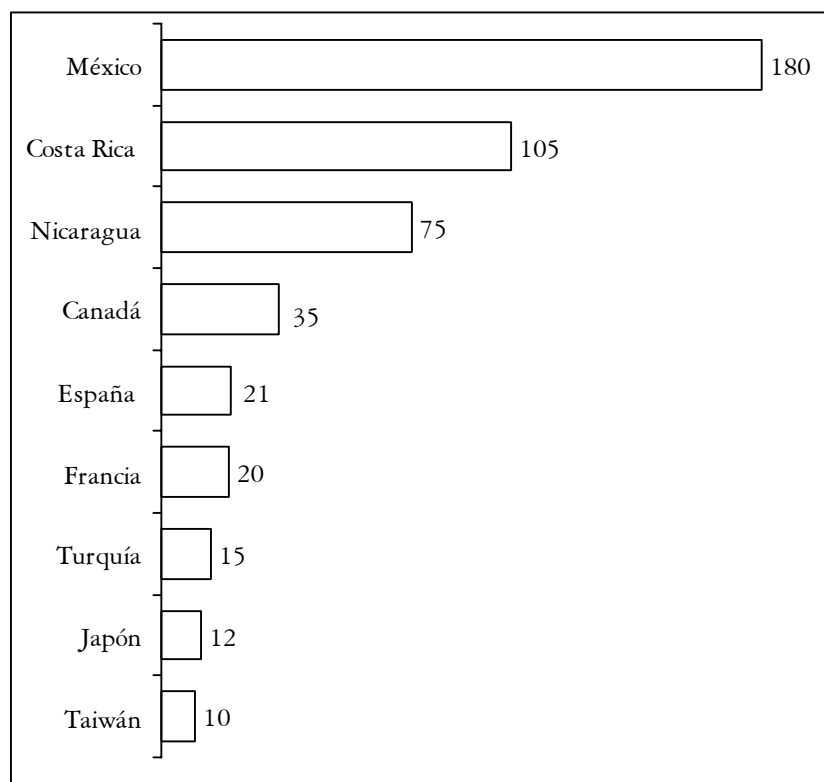
- Quedó expresamente prohibido que los partidos políticos contraten tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. En consecuencia, los partidos accederán a dichos medios solamente a través del tiempo que el Estado ya dispone para la difusión de sus mensajes, obtenido por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes (artículo 41 base III).¹⁹

¹⁷ Steven Griner y Daniel Zovatto, "Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, p. 318.

¹⁸ Jenaro Villamil, "Hacia el spotgate", en *Proceso*, núm. 1594, 20 de mayo de 2007, p. 19.

¹⁹ Las dos modalidades que existen actualmente para el uso de tiempo a favor del Estado en radio y televisión son los llamados "tiempos oficiales", establecidos por el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y que comprenden hasta 30 minutos continuos o discontinuos en cada emisora; y los "tiempos fiscales", cuya estructura y distri-

Gráfica 2
Duración de las campañas electorales presidenciales en países seleccionados (días)



Fuente: IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, Suecia, 2003, en: <http://www.idea.int/publications> (fecha de consulta: marzo de 2005).

- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (artículo 41 base III).
- En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos quedan prohibidas expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas (artículo 41 base III).
- El IFE será autoridad única para la administración del tiempo de radio y televisión destinado para sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos (artículo 41 base III).
- En la duración de las campañas electorales, federales y locales, será suspendida la difusión de toda propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno.
- Se incorpora el derecho de réplica (artículo 6). La ley secundaria deberá regular la forma para el ejercicio de este derecho frente a los medios de comunicación.²⁰

bución fueron modificados en 2002 mediante un decreto del entonces presidente Vicente Fox ("Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a diversos impuestos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1968, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002").

²⁰ Una descripción de los artículos constitucionales modificados se encuentra en Claudia Gamboa Montejano, *Análisis de la reforma en materia electoral a nivel constitucional y propuestas de los partidos políticos*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, septiembre de 2007, 47 pp., disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

Con este nuevo modelo –de acuerdo con el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados– se pretende evitar el abuso de los medios electrónicos en las contiendas electrónicas, que “a través de spots de corta duración”, estaba provocando una tendencia que “banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana”, así como terminar con el poder e influencia del dinero en la conducción de las campañas electorales. Las campañas –según este dictamen– estaban siendo “costosas e inútiles” para la democracia y estaban siendo fundadas en “la ofensa, la diatriba (y) el ataque al adversario”.²¹

También habría que destacar que fue simplificada la fórmula para calcular el subsidio gubernamental a los partidos políticos, la cual sólo considerará el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente; y que se redujo la proporción para definir los gastos en campañas presidenciales y de medio término. De tal manera que el artículo 41 constitucional, en su párrafo segundo, establece ahora lo siguiente:

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

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le

²¹ Cámara de Diputados, “Dictamen de la comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2341-I, 14 de septiembre de 2007, www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Percepción y evaluación de la reforma

Pese a la reacción tan desfavorable que esta reforma tuvo en las principales cadenas televisivas, sus propuestas generales ha tenido una buena aceptación entre la opinión pública. En la Gráfica 3 se observa que 84% de los ciudadanos entrevistados en una encuesta nacional estuvieron de acuerdo con que se hayan reducido los tiempos destinados a las campañas electorales.

Otro ejercicio demoscópico, en este caso realizado por el periódico *Reforma*, arrojó información en torno a siete diferentes aspectos de la reforma electoral. Según estos datos, cinco de ellos fueron considerados por la mayoría de la población como “correctos”. Como se aprecia en la Gráfica 4, sólo el hecho de que los diputados nombraran a los consejeros del IFE y destituyeran al actual consejero presidente, dividieron a la opinión pública, aunque no generó ningún consenso en torno a ellos, ni favorable ni desfavorable.

Entre diversas voces de la academia también se han expresado opiniones favorables por el contenido general de esta reforma. Luis Salazar, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), expresó que por el hecho de

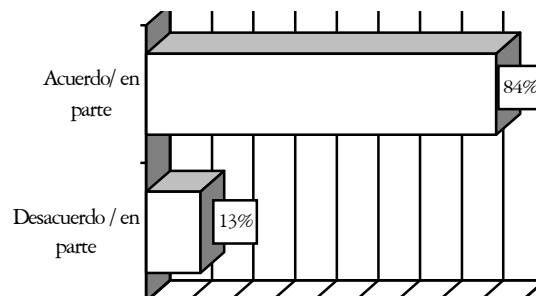
[...] limitar el poder de los medios y reducir las campañas, se trata de un paso gigantesco para la democracia mexicana. En este sentido fue positiva y progresiva. Pone a los medios en el lugar que les corresponde.²²

De acuerdo con estimaciones realizadas por Ciro Murayama, la fórmula de financiamiento

²² Luis Salazar, participación durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia...”, *loc. cit.*

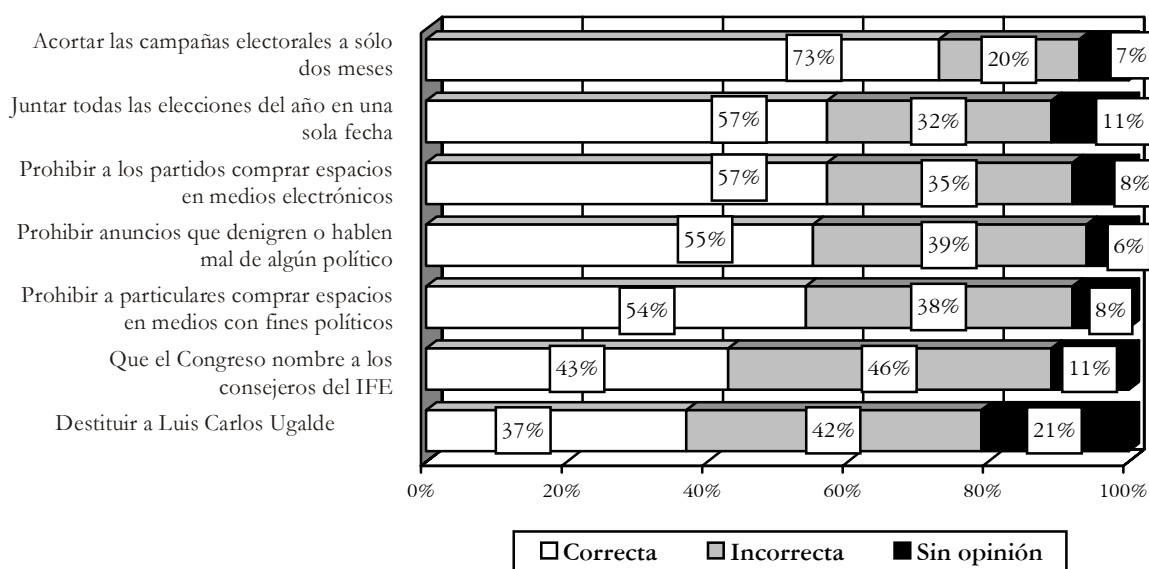
Gráfica 3

El miércoles se aprobó en el Senado la propuesta de Reforma Electoral. Uno de los acuerdos del Senado para la Reforma Electoral es que se reduzca el tiempo de campaña de las elecciones para presidente y legisladores a tres meses. El año pasado, la campaña para presidente de la república duró aproximadamente seis meses. Dígame, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se reduzcan los tiempos de campaña para elegir presidente y legisladores?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada los días 13 y 14 de septiembre de 2007 por el periódico *Excelstior*. Se realizaron 400 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 5 por ciento.

Gráfica 4
¿Le parece correcta o incorrecta cada una de las siguientes medidas que se contemplan en la Reforma Electoral?



* En elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 80 días.

Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2007, por el periódico *Reforma*. Se realizaron 850 encuestas a mexicanos con credencial de elector, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.4%.

aprobada con esta reforma hubiera representado un ahorro de más de 933 millones de pesos si se hubiera aplicado en las elecciones de 2006 y de más de 1.8 mil millones en el proceso electoral de 2003. Además –dice Murayama–, los partidos serán ahora “menos dependientes del dinero y las campañas dejarán de ser un vehículo para trasladar recursos públicos, a tra-

vés del gasto partidista, hacia los consorcios mediáticos”.²³

Respecto al derecho de réplica, el ya citado Raúl Trejo consideró que se trata de un cambio “importantísimo”, puesto que, como él mismo explica:

²³ Ciro Murayama, *op. cit.*, pp. 10-11.

[...] hasta ahora cualquier ciudadano afectado por lo que dicen la radio y la televisión no tenía derecho a reclamar sino con un procedimiento tortuoso que siempre requería de la aquiescencia de ese reclamo por parte de las estaciones de radio y televisión. Ahora el artículo 6° constitucional dice que hay derecho de réplica no sólo en la prensa, que ya existía, sino en los medios electrónicos.²⁴

Por último, vale la pena destacar parte de lo expresado por Roberto Gutiérrez López, director de la división de ciencias sociales de la UAM-Azcapotzalco, quien consideró que la reforma constitucional marca un límite al poder fáctico de los medios.

La reforma electoral –afirmó Gutiérrez López– vino a reivindicar un modelo de democracia representativa que había sido fuertemente vulnerado por la presión mediática. Tanto por su forma como por su fondo, los cambios legislativos han implicado una reconfiguración significativa de las relaciones de poder en México.²⁵

Con la creación de este nuevo modelo, México se asemeja a países como Francia, Reino Unido y Brasil, en los cuales está prohibido el pago de propaganda partidista en todos los medios electrónicos; a Chile, donde está prohibida en la televisión abierta; y a Colombia, donde la elección de los congresistas se realiza con propaganda en la franja gratuita que establece la ley.²⁶

De acuerdo con Juan Rial, quien realizó un estudio sobre el uso de los medios en las campañas electorales en América Latina, no se ha observado que el acceso gratuito o la limita-

ción de la propaganda pagada, “tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral”; en cambio, dice Rial:

[...] sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.²⁷

Sin embargo, también es necesario advertir –como lo hace Rial–, que la prohibición del proselitismo pagado en medios electrónicos no elimina por completo el riesgo de la manipulación y el probable contubernio de los propietarios de los medios.

Precisamente en Brasil, un país donde se regula la publicidad en forma estricta –recuerda Rial–, el presidente Collor fue promovido gracias a una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena O Globo puso la balanza en su favor. Pero, finalmente, fue un experimento fallido, dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.²⁸

En México, la reciente reforma electoral constitucional tampoco ha estado exenta de críticas. José Carreño Carlón, quien fungió como coordinador de comunicación social de la Presidencia de la República, expresó varias de las críticas y preocupaciones que han manifestado diversos actores sociales.

En primer lugar, José Carreño se refirió al reto de definir bajo qué argumentos se considerarán como denigrantes o no los mensajes transmitidos durante las campañas, amén de que los mensajes negativos son los que logran la mayor atención y retención en el público; también consideró un desacierto negar a los particulares su participación con mensajes propios en las campañas, ya que esto significa –dijo– establecer el monopolio de los partidos políti-

²⁴ Raúl Trejo Delarbre, *loc. cit.*

²⁵ Roberto Gutiérrez López, intervención durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia...”, *loc. cit.*

²⁶ Juan Rial, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *op. cit.*, p. 64. Una descripción más específica de los casos brasileño y chileno, se encuentran en Efrén Arellano Trejo, “Reforma electoral y medios de comunicación”, en: *Reporte CESOP*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, octubre de 2007.

²⁷ *Ibid.*, p. 73.

²⁸ *Ibid.*, p. 65.

cos para el uso de los medios. Esto es particularmente grave en algunos estados y regiones del país —dijo— “donde el acceso a los medios no es tan caro como ocurre con la televisión nacional”.²⁹ En opinión del también académico de la Universidad Iberoamericana, frente a estas limitaciones algunos grupos afectados podrían acudir a los tribunales internacionales.

Con el paso del tiempo es posible que se presenten balances más documentados y exhaustivos sobre el impacto de esta reforma constitucional. En todo caso, una vez que se aplique a un nuevo proceso electoral, podrán evaluarse sus verdaderos beneficios y limitaciones. Como lo señaló Lorenzo Córdova durante la conferencia ya citada, no es posible pensar que alguna reforma electoral sea definitiva. La dinámica social, las nuevas tecnologías y la renovación en la competencia partidista, mantienen abierta la posibilidad de que surjan nuevos problemas y, frente a ello, la necesidad de adecuar las leyes.

Conclusiones

La más reciente reforma electoral constitucional se inscribe en el largo proceso de transición del sistema político mexicano. Dicho tránsito ha implicado la creación de una nueva institucionalidad, la construcción de una nueva confianza en el IFE y en los propios comicios, así como el fortalecimiento de la pluralidad del sistema de partidos.

Los temas centrales de esta reforma fueron los medios de comunicación y el sistema de financiamiento a los partidos políticos. Como ha ocurrido en otras coyunturas, los temas de esta reforma son en gran medida una respuesta a la forma como se desarrollaron y resolvieron las elecciones inmediatas anteriores.

El papel protagónico que han asumido los medios masivos de comunicación en la política no es un rasgo exclusivo de México. Analistas y organismos internacionales han destacado, desde hace varios años, la necesidad de experi-

mentar y crear mecanismos de regulación para un sector que en muchos sentidos ha sido calificado como un poder fáctico.

Aunque la reforma electoral despertó una reacción adversa por parte de las principales cadenas de televisión, en la opinión pública existe una tendencia de opinión favorable a sus principales postulados. La mayoría de los entrevistados en encuestas nacionales perciben como correcta la disminución del costo y tiempo de las campañas, la prohibición para la compra de propaganda en radio y televisión, así como la exclusión de las llamadas “campañas negras”.

En el ámbito académico, aunque con algunas reservas y excepciones, existe también un ambiente de opinión positivo. Entre otras cosas, se ha destacado que la reforma permite que los partidos sean menos dependientes del dinero; y se reivindica, frente a la influencia de los medios, el valor y poder de la democracia representativa. También se ha valorado favorablemente el derecho de réplica que ahora tendrán los ciudadanos y las organizaciones frente a las emisiones de radio y televisión.

Entre los argumentos en contra, se ha expresado que el monopolio adquirido por los partidos para participar en los medios es un aspecto que puede ser cuestionado frente a tribunales internacionales. Asimismo, se ha subrayado la necesaria subjetividad que entrará en juego al momento de evaluar el supuesto carácter denigrante de algunos mensajes.

Las experiencias internacionales no han mostrado, hasta ahora, cambios sustanciales en la correlación de fuerzas por la prohibición de la propaganda pagada. Esta nueva reforma no garantiza por sí misma la manipulación y la influencia que sobre las elecciones y actores políticos pueden tener los grupos corporativos. Resta aún abrir y experimentar nuevos caminos que fortalezcan la representatividad de los partidos y motiven una mayor participación e injerencia de los ciudadanos en los asuntos y políticas públicas.

²⁹ José Carreño Carlón, participación durante el seminario “Comunicación y opinión pública”, *loc. cit.*