

Temas selectos de
Derecho Electoral



Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar

José Buendía Hegewisch /
José Manuel Azpiroz Bravo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **26**
Derecho Electoral

**Medios de comunicación
y la reforma electoral
2007-2008. Un balance
preliminar**

José BUENDÍA HEGEWISCH
José Manuel AZPIROZ BRAVO

342.7106 Buendía Hegewisch, José.
B272m

Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008 : un balance preliminar / José Buendía Hegewisch, José Manuel Azpiroz Bravo. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

77 pp.-- (Serie Temas selectos de derecho electoral; 26)

ISBN 978-607-708-083-1

1. Reforma electoral – México – 2007. 2. Reforma constitucional – México. 3. Medios de comunicación – Regulación. I. Azpiroz Bravo, José Manuel. II. Título. III. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

Primera edición 2011.

Primera reimpresión 2013 (cambio de portada).

DR. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-083-1

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la serie editorial Temas selectos de Derecho Electoral, José Buendía Hegewisch y José Manuel Azpiroz Bravo abordan uno de los ejes principales de la última reforma electoral: el acceso a los medios de comunicación.

Este tema es indispensable si nos referimos a las campañas políticas y la transmisión de la propaganda electoral. Las reglas de distribución precisadas en el marco legal inciden directamente en una de las condiciones indispensables de la contienda electoral: la equidad. En tanto, el uso de los distintos actores repercute en la formación de la cultura ciudadana y en la difusión de las propuestas de los actores políticos.

La última reforma electoral establece un nuevo modelo de comunicación política, sustentado básicamente en dos puntos: 1. El monopolio absoluto por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) en la distribución de los tiempos en radio y televisión, y 2. La restricción a la propaganda de difusión de los gobiernos. Asimismo, dispone la prohibición de que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

En la primera parte se revisan algunos aspectos de la reforma electoral y de ciertos acontecimientos que se presentaron durante la elección presidencial en el proceso electoral de 2006, que se consideran antecedentes del actual régimen legal.

En el segundo capítulo, denominado apuntes teóricos, se precisan algunos aspectos de la evolución de la opinión pública y su relevancia en las campañas políticas, y también se analizan algunos modelos de acceso a medios de comunicación en América Latina.

En el tercer capítulo se exponen los tres puntos denominados ejes de la reforma: a) la prohibición de campañas negativas; b) administración estatal de los tiempos oficiales y c) contra la guerra sucia y la intervención de terceros.

En el último capítulo se formulan consideraciones a modo de conclusión sobre los tres aspectos detallados en el párrafo anterior.

Sin duda, el trabajo contribuye a la discusión sobre uno de los temas imprescindibles en el sistema electoral.

El texto de José Buendía Hegewisch y José Manuel Azpiroz Bravo forma parte de la contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al debate académico de temas relevantes en materia electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

MEDIOS DE COMUNICACIÓN
Y LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008.
UN BALANCE PRELIMINAR

José Buendía Hegewisch
José Manuel Azpiroz Bravo

SUMARIO: I. Antecedentes; II. Apuntes teóricos; III. La reforma electoral y sus tres grandes ejes; IV. Balance de la reforma y consideraciones finales, V. Fuentes consultadas.

*La democracia, por encima de todo,
es un proceso de formación de opinión*
Hayek, 1960

I. ANTECEDENTES

La experiencia democrática en México ha tenido un movimiento propio. Llegó a la alternancia en la cúspide del poder —la presidencia— tras un sostenido periodo de democratización del régimen de partido casi único, que dominó la escena política durante más de siete décadas. El caso mexicano, a diferencia de lo ocurrido en

otros países latinoamericanos, fue *sui géneris* en cuanto a la mecánica, la secuencia y los plazos que siguió el cambio.

Las reformas electorales, que desde 1977 abrieron paulatinamente la representación de los poderes del Estado a la oposición, propiciaron el desarrollo de un sistema de partidos competitivo que dio a las elecciones el sentido real del que carecieron durante casi todo el siglo XX. En la historia de nuestro país, las reformas electorales han tenido un peso fundamental; más que sólo “una ‘arena’ de la contienda política; fueron convertidas en un elemento activo de la democratización” (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 38). A lo largo del siglo pasado nunca dejó de haber elecciones federales, estatales y locales, aunque la falta de competencia y el poder del partido que monopolizaba la vida política, hacían de los comicios rituales de autocomplacencia y legitimación. Eran meras consultas periódicas a la ciudadanía.

Por ello, la liberalización política en el último cuarto del siglo pasado tuvo en las reformas electorales la “punta de lanza” para desmontar las ventajas y prerrogativas de un poder que permitió al partido casi único poseer el control de las instituciones del Estado y mantener débil la vida electoral y la competencia. Desde la primera gran reforma de 1977, las negociaciones con disidentes e inconformes, principalmente con la oposición clandestina del Partido Comunista, se centraron en consensuar fórmulas para impulsar la participación y la representación política a través del registro condicionado de organizaciones, la creación de diputados de representación proporcional, el financiamiento público, etcétera. Las reformas fueron el vehículo para encauzar la convivencia política en un país complejo y plural que desbordaba el molde de una sola expresión política por incluyente que ésta hubiese llegado a ser.

LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Ciertamente, la reforma electoral caracteriza la estrategia mexicana hacia la democratización política, no sólo como el lugar en que se modifican las reglas del juego para la competencia, sino como espacio de disputa política y de cambios vitales. Uno de los momentos más relevantes en este sentido fue la reforma electoral impulsada por el presidente Ernesto Zedillo en 1996. Ésta se convirtió en la pieza que faltaba para asegurar el juego competitivo y garantizar la alternancia en el poder.

El 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión, convocó a todos los partidos, organizaciones y fuerzas políticas a llevar a cabo una reforma electoral “definitiva”, que disipara las sospechas, recriminaciones y suspicacias que “habían empañado” los procesos electorales anteriores. Tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y en medio de un derrumbe económico por la devaluación de la moneda, Zedillo aseguró que era preciso dejar atrás y para siempre las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Su declaración desató un amplio proceso de negociaciones entre todos los actores políticos para recuperar la confianza en las elecciones como medio indiscutible de la lucha por el poder político y su pacífica transmisión.

Para lograrlo, ofreció abrir la agenda política y colocar sin reservas todos los temas electorales a la discusión de los partidos: financiamiento, topes de gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación, autonomía de los órganos electorales, entre algunos otros. Se trataba, en palabras del mandatario, de alcanzar una democracia a la altura de nuestra historia, de lograr que los procesos electorales dejaran de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Buscaba convencer a los partidos de que se crearían las condiciones de libertad e igualdad en la competencia

electoral para asegurar que todos y cada uno de los votos valieran lo mismo y que serían contados por igual (Zedillo 1994).

Aunque fuera de manera implícita, el acuerdo sobre estos dos objetivos cimentó la democratización de la vida política. Las negociaciones multipartidistas cristalizaron, el 17 de enero de 1995, los “Compromisos para un acuerdo político nacional”, que sirvieron de base para la reforma electoral que fue aprobada por unanimidad el 31 de julio del año siguiente. En efecto, esa reforma legal ofreció una oportunidad para rescatar la credibilidad en los comicios y creó las condiciones para que en 1997 cambiara la composición de la Cámara de Diputados y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría absoluta que había mantenido hasta entonces. Sirvió también para lograr que en la primera elección de su historia la capital del país pasara a manos de la oposición perredista. Estos cambios prepararon la alternancia pacífica en la presidencia de la República del año 2000.

Después del triunfo de Vicente Fox en la elección de 2000, el debate político se abrió a otros asuntos. No obstante, el tema electoral se mantuvo en el centro de la atención y recuperó su lugar prioritario tras los comicios de 2006. El asunto regresó al primer plano del debate porque las elecciones presidenciales de ese año probaron que la legalidad electoral había sido insuficiente para mantener dentro de sus límites el conflicto político y, por consiguiente, no aseguraba la distribución pacífica, ordenada y aceptable para todos del poder. Lo cerrado de la votación y las impugnaciones de fraude crearon tensiones que desbordaron el marco electoral y generaron un clima de tensión y presión social. Pero si bien las impugnaciones regresaron la cuestión electoral a la palestra, allí estuvo acompañada de enfoques y acentos particulares. Algunas críticas conectaron lo electoral con problemáticas no resueltas que habían crecido en pistas paralelas, como el cambio en el equilibrio de fuerzas entre el Estado y los medios de comunicación. Sobre esta relación central

para la política, en las últimas décadas hubo esfuerzos por implementar reformas que en todos los casos se vieron frustrados. Tras la reforma de 1996 creció el papel de los medios en las elecciones y para 2006 ya se habían situado como el espacio privilegiado del debate político y la disputa por el poder.

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2006

Hay un consenso amplio de que la reforma de 2007 fue una reacción a la crisis político-electoral de 2006 y que respondió a un conflicto que se incubó desde 2003, con la renovación del Consejo General del IFE. Ahí se rompió el consenso que habían tenido los partidos al seleccionar al árbitro electoral, quedando fuera el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de la negociación de los nombramientos de los nuevos consejeros. Aunado a esto, el proceso de desafuero impulsado por el gobierno federal contra el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, enrareció el clima previo a la contienda y agudizó la desconfianza en el proceso. La confrontación política y las impugnaciones llevaron en 2006 a que el presidente electo rindiera protesta en una tribuna legislativa tomada, en la que parlamentarios de uno y otro partido expresaban su apoyo o su rechazo a la investidura de quien había sido declarado oficialmente vencedor.

La “Coalición por el bien de todos”, cuyo candidato —Andrés Manuel López Obrador— perdió la elección por un estrecho margen de 0.56%, llevó más de 200 juicios de inconformidad a los tribunales. Al mismo tiempo solicitó la apertura de los paquetes electorales y el recuento de la votación “casilla por casilla”. También instaló un plantón permanente en una de las principales avenidas de la capital del país para presionar la calificación de los comicios, en lo que sus seguidores llamaron una acción de resistencia civil contra “el fraude”. Crecieron entonces las especulaciones sobre la posibilidad

de que la elección pudiera ser anulada y regresaron los “demonios” que la reforma de 1996 se había propuesto conjurar.

De hecho, se reconoció implícitamente esa posibilidad. En el dictamen y declaración de validez de la elección, el TEPJF, en su argumentación sobre las impugnaciones, admitió que “en algunos casos se trató de situaciones de importancia o de gravedad” (TEPJF 2006, 471). Sin embargo, concluyó que las irregularidades en el conjunto de los acontecimientos no habían generado una afectación importante a la libertad del voto. Para el Tribunal, se trató de cuestiones insuficientemente probadas o de las que no se podía medir su impacto; por ejemplo, el grado de importancia que tuvieron las “campañas negativas” o la “guerra sucia” en el resultado de la elección. En cualquier caso, el TEPJF rechazó que los actos impugnados hubieran sido acciones concertadas o deliberadas “con una finalidad común de influir en la intención de los votantes” (2006, 472). Esto desactivó la pretensión de aplicar la causal abstracta de nulidad electoral en la elección presidencial, que se había creado mediante jurisprudencia del Tribunal para la anulación de los comicios para elegir gobernador en Tabasco, por impugnaciones parecidas, en 2000.

Con esta declaración se desechó la idea de fraude maquinado. Sin embargo, no desaparecieron las inconformidades que los partidos expresaron antes y después de la elección contra el árbitro del proceso y terceros que intervinieron en la contienda a través de propaganda en los medios, como algunas empresas y el propio jefe del Ejecutivo. Tampoco se desvaneció el creciente malestar hacia los mismos medios de comunicación, a los que los partidos —y en particular la “Coalición por el bien de todos”— habían acusado de parcialidad y de actuar con un determinante sesgo informativo.

Nadie duda que los medios de comunicación fueron protagonistas en la elección de 2006. Ya lo venían siendo desde comicios anteriores, pero esta vez, además, fueron tribuna de la propaganda negativa que partidos y algunos actores privados difundieron duran-

te la contienda. Esta elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y ríspidos de la historia electoral del país. Los ataques y las descalificaciones marcaron las campañas y obligaron a la autoridad electoral a ordenar la salida del aire de *spots* de radio y televisión. La “batalla” electoral se dirimió en los medios, a los que el marco normativo garantizaba el acceso de los partidos políticos y la posibilidad de usar financiamiento público para la contratación directa de espacios radioeléctricos.

A la autoridad electoral se le cuestionó por no haber impedido ni sancionado la intervención indebida en el proceso de diversas personas morales, que lo hicieron a través de la difusión de promocionales y *spots* contra el candidato de la “Coalición por el bien de todos”. También se le reclamó que no tuviera facultades para inhibir la intervención del presidente de la República a favor del candidato de su partido, mediante declaraciones en demérito de los otros aspirantes. Basta recordar que en 2006, antes de finalizar su mandato, Vicente Fox reconoció haber ganado dos veces la presidencia de México: la primera con su triunfo electoral en 2000 y la segunda con el triunfo de Felipe Calderón en 2006.

Si el IFE recogió muchas de las críticas al proceso, los medios de comunicación, particularmente las televisoras, crearon irritación entre la clase política, que resintió el papel preponderante que aquéllas habían adquirido en las campañas y su enorme poder de negociación. Entre los líderes políticos se instaló la idea de que la nueva asimetría de fuerzas se había traducido en abusos de los medios y en una amenaza para las condiciones de igualdad de las contiendas. Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada

y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos. Todo esto generó entre las fuerzas políticas la idea compartida de que había que crear una nueva relación con los medios de comunicación, que devolviera a las instituciones los instrumentos para asegurar la equidad en las campañas.

Tal era el contexto en el que se produjo la reforma que sirvió, de entrada, para recuperar un ambiente político viable para la convivencia plural. Los debates y las negociaciones que siguieron en 2007 buscaron, por consiguiente, incluir la participación de todos en la construcción de la reforma y retomar la vía del consenso de procesos anteriores. La revisión del marco electoral se centró en restablecer las condiciones de equidad en las contiendas, mediante el reforzamiento de las facultades de la autoridad en la materia, particularmente en la fiscalización y el acceso a los medios. Se trataba de devolver al Estado el control sobre las campañas en los medios radioeléctricos, mientras se limitaba la intervención de funcionarios públicos y de terceros en el proceso. Ello dio paso a una reforma con un claro espíritu regulatorio, fiscalizador y sancionador. En la norma, esto se tradujo en un reforzamiento de las facultades y atribuciones del IFE, hasta convertirlo en una especie de “fiscal” del contenido de la comunicación electoral y la propaganda, de la transmisión de los mensajes en medios radioeléctricos y del manejo de los recursos de campaña.

A unos años de aprobada la reforma aún persisten interrogantes acerca de ésta; por ejemplo, ¿cuál es su verdadero impacto en la operación de los procesos electorales? ¿Cumplió realmente con sus

objetivos? ¿Logró generar un nuevo modelo de comunicación política? ¿Será que el enfoque de igualdad se impuso sobre valores fundamentales, como el de la libertad de expresión? Por ello, la revisión de esas cuestiones en la presente investigación se centra en el balance de los primeros comicios en que se puso a prueba la reforma: de la elección federal intermedia de 2009 hasta los últimos procesos estatales en enero de 2011. Además, la investigación se apoya en las impugnaciones que han persistido sobre la constitucionalidad de la reforma y los amparos que se han presentado contra ella por conculcar el derecho a la libertad de expresión. Se apoya también en las interpretaciones y dificultades técnicas u operativas para garantizar la aplicación de la ley en los tres ejes que consideramos prioritarios de la reforma: la prohibición de las campañas negativas, la nueva regulación para el acceso a los medios de comunicación y el combate a la guerra sucia, también entendida en el presente estudio como la intervención ilegal, disfrazada y desproporcionada de terceros en la contienda.

Es importante apuntar que, pese a su corta andadura, una cuestión clave en este acercamiento al tema es saber hasta qué punto el nuevo modelo de comunicación política ha logrado establecer mejores condiciones de equidad en las campañas. Vale la pena saber hasta dónde su aplicación ha jugado a favor de elevar el nivel del debate y la calidad de la democracia mexicana, cumpliendo así con sus objetivos originales.

II . APUNTES TEÓRICOS

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE OPINIÓN PÚBLICA

La reflexión sobre el papel de los medios en las elecciones viene de una larga tradición de análisis sobre el fenómeno de la opinión pública y su evolución como “piel social”, para usar el término de

Elisabeth Noelle-Neumann (1995). Para seguir el desarrollo de este concepto podríamos remontarnos, al menos, a la Francia del siglo XVIII. Entre sus primeras apariciones en la literatura está la novela *Las amistades peligrosas*, de Pierre Choderlos de Laclos, publicada en 1782. Esta obra narra un intercambio epistolar perverso y libertino entre la marquesa de Merteuil y el vizconde de Valmont, en el que se preguntan, entre otras cosas, si la fuerza de la opinión pública serviría para modificar una relación sentimental. En la filosofía, el concepto lo había usado Michel de Montaigne para preguntarse sobre la forma de cambiar las costumbres y las ideas morales, pero resurgió hasta siglo y medio después, pues el lenguaje de este autor resultaba inusual para aquella época.

La cuestión sobre su impacto social hizo también a antiguos pensadores del liberalismo, como John Locke, reflexionar sobre lo que lleva a una persona a aprobar o censurar lo que hacen los otros más allá de las leyes. La formación de los juicios de valor, la conducta social y el comportamiento de las colectividades preocuparon tanto a Jean-Jaques Rousseau como a David Hume, en cuanto a la importancia de las opiniones para los asuntos del Estado. La influencia del medio ambiente sobre los pareceres individuales, así como el peso del consenso de ellos sobre las bases del gobierno civil, serían, para estos pensadores, cuestiones capitales. Hume llegó a decir que “el gobierno sólo se basa en la opinión” (1963, 29). Para Rousseau, quien acuñó el término de opinión pública, se trataba de una ley fundamental, dado que su función era la de guardar la moralidad y las tradiciones. Esta ley estaba escrita en el corazón de todos los ciudadanos y era lo que formaba la verdadera constitución del Estado.

La fuerza de la opinión pública y los dogmas que generaron esos pensadores liberales sirvieron también de fundamento para la construcción de la democracia estadounidense. En *El Federalista*, los autores dedican sus reflexiones a las implicaciones y consecuencias de la opinión pública no sólo en la construcción del poder

civil, sino también en la influencia práctica sobre la conducta de las personas. Si bien estos padres fundadores de la democracia en Estados Unidos reconocían que en la base de todo gobierno estaba la opinión, como aseguraba el dogma liberal, su preocupación se ubicaba en lo “tímida y precavida” que podía ser la razón cuando una persona se quedaba sola, así como la fortaleza y confianza que adquiriría cuando la acompañaban muchas voces iguales (Madison, Hamilton y Jay 1943).

En esa época, Alexis de Tocqueville se ocupó de la opinión pública como tiranía para tratar de describir la presión que ejerce no sólo en los individuos, sino en el gobierno. Para él, la opinión pública era una pesada presión coercitiva hacia la conformidad y la uniformidad que ahogaba al pensamiento individual. En la introducción a su libro *La Democracia en América*, elabora una confesión acerca de su estancia en Estados Unidos:

Nada me impresionó tan poderosamente como la igualdad general de posición entre la gente. Pronto descubrí la prodigiosa importancia que este hecho fundamental ejerce sobre todo el funcionamiento de la sociedad. Da una dirección determinada a la opinión pública y una determinada impronta a las leyes (Noelle-Neumann 1995, 123).

Ya en el siglo xx, la preocupación por la opinión pública continuó generando investigaciones desde ángulos que incorporaban el análisis de la psicología social y, por supuesto, también el papel que tenían los medios de comunicación (impresos) en su formación y difusión. Walter Lippmann, en su libro *La Opinión Pública* (2003), trabajó el concepto del “estereotipo” para explicar la forma en que se difunde la opinión pública, principalmente a través del periódico en determinado momento, y refiere la diferencia entre las percepciones que son obtenidas de primera mano y las que vienen de otras

fuentes, especialmente de los medios. Para el autor, los periodistas son quienes deciden cuáles hechos dejan pasar al público y cuáles detienen, como una especie de *gatekeeper* (guardia), de acuerdo con el término acuñado por el psicólogo Kurt Lewin en 1947.

La psicología social y la investigación sobre la comunicación de la década de 1940, descubrieron el concepto de la percepción selectiva. A partir de Lippmann, la psicología social será un “mirador” permanente en los estudios sobre la forma en que se construyen los consensos en la sociedad, la reducción de la complejidad a través de los espacios limitados de los medios y la comunicación pública. Niklas Luhmann exploraría medio siglo después que Lippmann la forma en que la opinión pública selecciona los temas de debate y cómo los medios de comunicación ponen el orden del día de la discusión en el espacio público. Sus aportaciones rápidamente se incorporaron a las investigaciones sobre los factores que permiten o impiden los cambios de opinión en los procesos electorales. Desde la mitad del siglo pasado, la investigación sobre la estructura de la atención en psicología social y la forma como los medios seleccionan los temas de la agenda pública más que cualquier tribunal no ha hecho sino crecer, a tal punto que la demoscopia y los estudios de opinión son hoy de las áreas con mayor desarrollo.

En efecto, los ensayos sobre opinión pública recogieron la perspectiva de la psicología social y paulatinamente se orientaron hacia la investigación de la comunicación, colocando a los medios como variables independientes del análisis. Centraron su estudio cada vez más en el conocimiento de sus efectos en el comportamiento ciudadano, particularmente en el de los votantes. Todo desde una perspectiva que los situaba como poderes omnímodos con la vetusta teoría de la “aguja hipodérmica”, que analizaba los efectos y la influencia de la propaganda en la participación ciudadana durante la Primera Guerra Mundial. La investigación se hizo más compleja al explorar su capacidad para filtrar o dirigir la atención

de las personas en torno a qué pensar, sobre cuáles temas debatir, la creación de los climas de opinión y su vinculación con la conducta del votante, etcétera.

Los estudios de opinión pública avanzaron una vez que se comprobó la eficacia del método de encuesta para predecir el resultado de los comicios presidenciales en Estados Unidos en 1936. A partir de esa fecha, las expectativas sobre el conocimiento de las actitudes y comportamientos de los votantes han crecido. Sin embargo, algunas preguntas siguen vigentes al día de hoy, por ejemplo, la forma en la que se articula la opinión en el espacio público, o sea, ¿qué es lo que permite que la suma de opiniones individuales logre cincelar el enorme poder que tiene la opinión pública? Ya nadie duda que los medios de comunicación tienen un lugar central en la construcción de ese poder y, por ende, en la distribución ordenada de las frecuencias de opiniones que lleven a una sociedad a derribar a un gobierno o a condenar a un individuo.

Las teorías también se han diversificado e incursionan en la relación entre el sistema político y el mediático, para explicar los equilibrios de poder dentro de una sociedad o el contexto en el que se forman los valores de la cultura política. En esta línea, varios planteamientos han llegado a situar a los medios como variables independientes de los sistemas políticos, de los que explicarían su naturaleza y características. En muchos casos son considerados no sólo en su dimensión del espacio más relevante para la discusión y el debate público, sino como auténticos poderes paralelos a las instituciones formales, con intereses y agendas propias. El caso mexicano ha sido una muestra clara de esto.

¿CAMPAÑAS NEGATIVAS O GUERRA SUCIA?

La investigación sobre la opinión pública ha entrado de lleno en el campo de la exploración empírica de los valores de la cultura política, y sirve de base para el análisis teórico de la ciencia po-

lítica sobre los factores que ayudan o dificultan la consolidación una democracia joven. Hay preocupación por conocer los efectos de los valores y las actitudes sobre la democracia. Aunque la larga tradición de la ciencia política ha aceptado que las bases culturales de la democracia afectan su establecimiento y su consolidación y la hacen más o menos vulnerable, no resulta del todo claro cómo esos factores son relevantes para la apertura democrática y la estabilidad de nuevos regímenes. Es necesario que haya demócratas antes que democracias. Los valores se forman con el cambio mismo y son modelados por las nuevas instituciones. Estas son cuestiones que aún preocupan a todos los que examinan la construcción de ciudadanía. De todo esto destaca también la inclusión de los medios de comunicación como factores que pueden reforzar o debilitar, inhibir o alentar, incentivar o contribuir a los valores democráticos y al ejercicio de los derechos ciudadanos. ¿Qué papel han jugado los medios en la democratización y en la formación de una cultura política democrática?

Tanto en democracias consolidadas como en las de reciente instauración, los políticos de todo cuño acuden a la confrontación política para alcanzar o retener el poder. Abundan las campañas “negativas” o de “alto contraste”, sin que hasta ahora haya claridad suficiente sobre su impacto en los valores democráticos, sus efectos en la participación ciudadana o en la credibilidad de las instituciones. Una estrategia electoral basada en el denuedo o la descalificación puede funcionar o no a algún candidato y en ocasiones se revierte contra quien la emite.

La formación de la opinión pública y la articulación de la voluntad ciudadana expresada en las urnas son un material sobre el que inciden distintos factores, no sólo los medios de comunicación, las técnicas de mercado o la “cargada” mediática. Los procesos que siguen y su impacto en el voto son de difícil cuantificación y, en cualquier caso, la explicación de sus efectos corresponde más al mundo de la aproximación de las tendencias que al establecimiento de relaciones científicas de causa-efecto.

Además, en el caso de la reforma electoral de 2007 ha habido confusión en la opinión pública sobre las diferencias entre las campañas negativas, el concepto de guerra sucia o la regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de partidos y candidatos. Parte de esta confusión se debe a que desde las elecciones de 2006 se impuso una tendencia a incluir todos los tipos de conductas irregulares dentro del gran saco de la guerra sucia. Desde los mensajes negativos en medios audiovisuales e internet, hasta las trasgresiones de funcionarios de distintos niveles de gobierno en la campaña y la intervención de terceros en el proceso, como fue el caso de los grupos empresariales que compraron espacios en medios para pronunciarse contra un candidato. Todo esto para muchos, fue considerado guerra sucia.

De inicio, vale la pena definir que por “campañas negativas” o de “contraste” entendemos aquellas que se basan en el ataque o la crítica contra algún candidato o que se centran en comunicar los errores y debilidades de la otra parte, buscando denostar, denigrar o injuriar al opositor. Pueden incluir fuertes cuestionamientos al gobierno de turno o a la oposición, así como señalamientos personales a la trayectoria de los candidatos. También suelen explotar aspectos negativos o equivocaciones ya conocidas del contrincante.

En este sentido, hay una falsa idea de que la modernización de las campañas es sinónimo de campañas negativas o de su “americanización”. Este fenómeno, como menciona Daniel Zovatto, se sustenta en “la personalización de la política, la preeminencia del candidato sobre el partido, el uso progresivo de la televisión y la descalificación del opositor por encima de las ideas en el marco de las campañas negativas”. En esta línea se han desarrollado las últimas campañas en Brasil, Costa Rica, Nicaragua, México y Perú¹ (Zovatto 2007).

¹ Aunque Zovatto no se refiere a la elección más reciente del Perú, en la que Ollanta Humala venció en segunda vuelta a Keiko Fujimori el 5 de junio de 2011, la elección cumplió con características similares de suciedad y descalificación.

Mientras tanto, la guerra sucia se conforma de acciones indebidas, ilegales y desproporcionadas que llevan a cabo terceros para intervenir en una contienda electoral aprovechando su posición de ventaja para desequilibrarla. Por un lado, la intervención de funcionarios públicos en las campañas y, por el otro, la intervención de terceros con influencia para modificar las condiciones de la competencia y favorecer a uno de los contendientes. El término “guerra sucia”, aunque hoy es otra cosa, surgió en la década de 1970, en la época de los regímenes autoritarios en países como Chile y Argentina. En esos años, el concepto se empleó para nombrar el conjunto de acciones de represión militar, policiaca y política encaminados a disolver los movimientos de oposición política y armada contra el Estado mexicano. La “guerra sucia” de esa época implicó conductas ilegales, que desde las instituciones representativas buscaron neutralizar opositores e incluso eliminar a la disidencia. Para ello, se valieron de acciones como el abuso de poder policiaco y militar, obtener información por vías ilegales y hasta utilizar a las instituciones de justicia para hacer acusaciones infundadas.

Durante la democratización del sistema político mexicano a partir de 1977, llevar el concepto de guerra sucia al terreno de lo electoral fue sobre todo un recurso de la lucha política, propagandística y mediática para exigir la limpieza de los comicios y cesar la intervención de los poderes públicos en los procesos electorales. Por supuesto que emplear una analogía entre crímenes que pueden considerarse de lesa humanidad y conductas indebidas en materia electoral es desproporcionado. Sin embargo, como instrumento retórico da cuenta de la relevancia que ha tenido sacar a las elecciones de la influencia y control de los poderes públicos como condición para avanzar en la democratización del país. En el momento actual, esta preocupación ya no sólo se restringe a la intervención ilegal, disfrazada y desproporcionada de las instituciones políticas, sino a

la amenaza que supone la intervención de terceros, incluso el dinero del crimen organizado, para la equidad de las contiendas.

Por ello, para el propósito de este texto se recurre a este concepto con fines analíticos de separar el terreno de la estrategia electoral de las campañas, con respecto de otras conductas indebidas e ilegales, como la intervención irregular de gobiernos, los poderes fácticos y, en general, de terceros en el proceso electoral, así como de la desviación de recursos públicos o las trasgresiones a las normas electorales.

Aunque tanto respecto de las campañas negras o negativas como de la guerra sucia se abundará más adelante, cuando hablemos de los principales ejes de la reforma, valga el ejemplo para subrayar dos aspectos. Primero, el papel central de los medios de comunicación, particularmente los radioeléctricos, al igual que los funcionarios públicos y otros terceros que pueden intervenir en los procesos electorales desequilibrando la contienda. Segundo, la dificultad para determinar el grado de influencia y el impacto de los mensajes o de la propaganda en la formación de las preferencias electorales, especialmente cuando se analizan como elementos aislados del contexto político y otros elementos de la campaña que refuerzan, predisponen o confirman las orientaciones políticas.

EL IMPACTO DE LAS CAMPAÑAS NEGATIVAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA

El impacto de las campañas negativas en la opinión pública no se ha determinado con exactitud en ningún lugar del mundo. En las elecciones de 2006 en México, medir sus efectos sobre la opinión pública y la formación de las preferencias electorales se convirtió en un galimatías para el TEPJF. Al hacer la calificación de la elección, la Sala Superior reconoció que, en efecto, los mensajes negativos habían afectado la contienda y particularmente al candidato de la

“Coalición por el bien de todos”, pero era muy difícil saber en qué medida, y mucho más afirmar que hubiesen conculcado derechos electorales básicos, como la libertad del sufragio.

El impacto de las campañas negativas en la intención del voto constituye una interrogante. Sobre todo porque los ciudadanos mantienen o cambian sus preferencias, deciden ir a votar o dejar de hacerlo, en función de muy diversos factores. Por ejemplo, la orientación del voto está ligada también a aspectos ideológicos o a las expectativas de futuro que despierta un partido o candidato en un momento determinado. En ninguna democracia la formación de una mayoría parece depender sólo de la extensión del premio o castigo que se quiera dar a los resultados de la gestión pasada de un gobierno, sino también a otros aspectos, como la identificación con programas ideológicos o el convencimiento de proyectos sobre un futuro mejor.

La relación entre la propaganda política, los medios de comunicación y la formación de la opinión pública es un proceso multifactorial y complejo, fundamentalmente porque las preferencias de los ciudadanos también son diversas. El electorado no es uniforme; ni todos los individuos tienen acceso a la misma información, ni cuentan con los mismos puntos de identificación o intereses para respaldar o rechazar una propuesta.

Ahora bien, dentro de la literatura hay muchas voces que sostienen que el efecto de las campañas negativas es el de desmovilizar a potenciales votantes del partido sobre el que las enderezan (Lau y Pomper 2001), pero otras investigaciones sostienen que a quienes aleja de las urnas es a los ciudadanos con ideología moderada que podrían haber dado su voto al partido que las lleva a cabo. Los electores, al rechazar el conflicto, tienden a abstenerse de participar ante la presencia de campañas que ellos perciben como altamente conflictuadas (Montero 2006).

Sobre lo anterior, Abundis y Aguirre (2006) señalan que conforme aumentan las campañas negativas lo hace también el abstencio-

nismo, mientras la participación electoral decrece, ya que generan un efecto de hastío y desmotivación en el elector. Para ellos, las campañas negativas son un claro ejemplo de cómo los mensajes pueden inhibir y neutralizar la participación ciudadana.²

En lo que sí existe un mayor consenso entre académicos y estudiosos de estos temas es en que la mayoría de los ciudadanos rechaza y crítica la realización de campañas negativas. Aun se puede decir que están cansados de ellas, sin embargo, en muchas ocasiones los electores se ven orientados a votar de acuerdo con el impacto y el estímulo que les generaron las campañas negativas (Saletan 1999). Es decir, a pesar de que las critican, responden favorablemente a los estímulos que generan, hablando de cierta forma, pero votando de otra.

Por eso, algunos consideran que las campañas negativas pueden tener el efecto de movilizar a partidarios pero a la vez desmovilizar el voto indeciso que se ubica en las posiciones ideológicas de centro, al que también se atribuye ser clave para definir una elección. Así, la propaganda negativa tendría efectos perniciosos para quien la adopta como estrategia, aunque lo ayude a reforzar la actividad de sus partidarios.

Además, creer que una campaña negativa lleva automáticamente al triunfo es ignorar ejemplos recientes, en los que el electorado, mediante un voto razonado, privilegia la propuesta sobre la descalificación y el ataque. Dos casos emblemáticos de candidatos que han recibido ataques de sus adversarios y han salido airoso son los de José Luis Rodríguez Zapatero, en España, y Barack Obama,

² En este sentido, pareciera que la reforma de 2007 no ha tenido un impacto relevante para combatir el abstencionismo. En la última elección presidencial, la más negativa que se recuerde, se alcanzó un porcentaje alto de participación en las urnas, superior al 58%. La cifra se mantuvo estable, ya con las nuevas reglas, en el siguiente proceso federal de 2009, cuando la asistencia a las urnas alcanzó 57.2%.

en Estados Unidos. El primero, cuando buscó la reelección en 2008, recibió una muy dura campaña de ataques y desprestigio por parte del opositor Partido Popular. “Errático, contradictorio, débil” eran adjetivos que se utilizaban para describirlo; además se le acusó de impulsar un nacionalismo rancio, y reanimar a una ETA que parecía derrotada. Mientras tanto, en la elección de Obama para presidente de los Estados Unidos en 2008, la campaña de su opositor McCain recreó aquellos famosos *spots* que 20 años antes dieron la victoria a George Bush padre sobre Michael Dukakis, a quien acusaba de proteger asesinos por no apoyar la pena de muerte, e incluso de “premiarlos” con pases de salida para fines de semana. Esta vez, McCain presentó *spots* similares que acusaban a Obama de alentar el crimen al votar en contra de la pena de muerte en Chicago y de ser débil ante la adversidad. Los ataques, junto con las evidentes agresiones racistas y xenófobas que recibió Obama durante la campaña, lejos de disminuirlo lo fortalecieron para alzarse con una victoria más holgada de lo esperado.

Otros estudiosos consideran que las campañas, en general, tienen efectos limitados en las preferencias electorales. El más común tendría que ver con la capacidad para reforzar las convicciones de los que desde un principio pensaban votar por una determinada opción, y en un grado mucho menor con movilizar a los indecisos a las urnas o convencer a otros de cambiar de opción. No obstante, una amplia literatura coincide en que el principal impacto de las campañas negativas puede estar en la desmovilización de la franja del electorado moderado, que rechaza o se inhibe con la confrontación política, cuando lo que muchos buscan es moderar posturas para acercarse al centro.³

³ Esta divergencia de orientaciones nos parece una muestra de que las preferencias de los ciudadanos son un asunto extremadamente complejo y diverso. Maravall muestra que las fórmulas de convergencia y consenso que moderan sus

Precisamente en Estados Unidos se han elaborado diversos estudios que tratan de demostrar que las campañas negativas no necesariamente influyen de modo pernicioso en el electorado. Después del estudio de Ansolabehere e Iyengar de 1995, que concluía que dichas campañas incentivaban la participación, diversos autores han tratado de demostrar lo contrario. En un interesante estudio, Steve E. Finkel y John G. Geer argumentan que hay al menos tres razones por las que se puede afirmar que los *spots* negativos fomentan y estimulan el voto. La primera de ellas nos dice que proveen información política y del desempeño previo de los candidatos, y aunque la información sea negativa, entre más informado está un ciudadano se muestra más dispuesto a participar en la elección (Finkel y Geer 1998).

La segunda razón para pensar que las campañas negativas fomentan la participación es que la información negativa tiene más peso en el procesamiento de información política del elector; entonces, “la información negativa puede proveer el tipo de información que el electorado tiende a discriminar entre el posicionamiento y otros atributos de los candidatos” (Finkel y Geer 1998, 577) O sea, esta información negativa sirve para polarizar, y entre mayor polarización y diferenciación hay entre los candidatos, más motivos tiene el elector para salir a votar.

Por último, la propaganda negativa produce respuestas emocionales y afectivas mucho más fuertes que la propaganda positiva. Para estos autores, la respuesta emocional a este tipo de *spots* negativos puede provocar tal ansiedad que genere mayor interés por saber

posturas ideológicas para ganar el centro no siempre son exitosas. En España, por ejemplo, cuando Adolfo Suárez se aproximó más que ningún otro candidato al votante medio fue vencido fácilmente en las elecciones de 1982. Felipe González se fue acercando cada vez más al votante de centro hasta que perdió las elecciones de 1996. En ese momento la posición del PSOE en el espectro ideológico en una escala de 1 a 10 era 4.5, mientras que la del PP era de 7.8 (Maravall 2008, 25).

de la personalidad y experiencia de los candidatos, lo que provoca un voto más informado y decidido.

Diversos estudiosos han demostrado que los ataques y campañas negativas pueden tener una función importante en las democracias modernas para fomentar el voto. Es difícil pensar en campañas que únicamente hablen de las virtudes personales y no incluyan también los ataques al adversario. Finalmente, es también este tipo de información la que en ocasiones puede servir para motivar a la reflexión, a la investigación o al surgimiento de sentimientos apasionados que motiven a votar.

Para autores como Kahn y Kenney, el electorado tiene la capacidad de distinguir entre información negativa útil (“legítima”), presentada de manera adecuada, e información negativa irrelevante y llena de lodo. Para estos autores, la participación electoral aumenta en función del incremento de propaganda negativa “legítima”. Afirman que la propaganda negativa es más fácil de recordar, es vista como más “útil” e incrementa el interés de la gente en la campaña. Por lo tanto, el problema no está en las campañas negativas, sino en el tipo de campañas negativas que se presentan: si ofrecen información útil (aunque sea negativa) o información fuera de lugar, inapropiada o demasiado ruda (Kahn y Kenney 1999).

No se trata de estar a favor o en contra de las campañas negativas. Argumentar que por sí solas hacen daño a la democracia es una conclusión parcial. Aunque la crítica fundamental dice que las campañas negativas pueden estar sustentadas en afirmaciones falsas, lo cierto es que una campaña positiva y propositiva no está exenta de la deshonestidad. Pensar que las mentiras y la deshonestidad sólo se dan en los ataques al adversario es no querer ver que esas mismas mentiras se pueden dar proponiendo imposibles, hablando de logros falsos y virtudes inexistentes. Más que privilegiar campañas positivas y prohibir negativas, mejor habría que pensar cómo hacer para privilegiar las verdades sobre las mentiras.

III. LA REFORMA ELECTORAL Y SUS TRES GRANDES EJES

La gran novedad de la reforma, y su aspecto tal vez más relevante y complicado, fue cambiar las reglas para el acceso de partidos y candidatos a los medios electrónicos, así como dar nuevas facultades al IFE para supervisar esta regulación. La construcción de un nuevo modelo de comunicación en los procesos electorales se convirtió en un punto focal de la reforma y el que generó los mayores debates, impulsados en gran medida por el rechazo de los propios medios a la reforma. En la última década, los medios se habían convertido en el espacio central del debate político y su influencia había crecido sustancialmente en el desarrollo de las campañas. La relación entre medios y partidos era un asunto en el que la autoridad electoral tenía poca capacidad de control e intervención para corregir inequidades o sancionar conductas indebidas.

Al dictaminarse en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y de Estudios Legislativos, el senador Pedro Joaquín Coldwell justificó la reforma de 2007 con la necesidad de armonizar, mediante un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación. En su exposición de motivos, el legislador subrayó que esta tercera generación de cambios al marco electoral se debía a dos grandes problemas de la democracia mexicana: el dinero y el abuso de los medios de comunicación (Senado de la República 2007).

En efecto, el tema más trascendente y complejo de la reforma fue la modificación de la relación que existía entre partidos, medios de comunicación y autoridades electorales. Los aspectos que se regularon van desde el contenido de la propaganda y la prohibición de que terceros contraten medios para emitir mensajes políticos, los actos anticipados de campaña, hasta la forma de acceder a estos medios electrónicos. Además, la constitucionalidad de varias de

sus disposiciones y la novedad de sus medidas suponen un amplio campo de estudio para la investigación electoral comparada, especialmente porque su funcionamiento tiene poca andadura.

Los partidos, por consenso, acordaron impulsar un nuevo modelo de comunicación política que en términos generales implicó transitar de un esquema de amplia liberalidad a otro de fuerte regulación estatal. Uno de los puntos medulares de la reforma consistió en prohibir a los partidos la compra directa de espacios en radio y televisión. Junto con el nuevo esquema, se dotó a la autoridad electoral de nuevas y amplias facultades para vigilar, supervisar, fiscalizar y sancionar la violación a la norma, de las que anteriormente carecía. De ahí deriva una de las críticas más fuertes a esta reforma: reforzó el carácter administrativo o burocrático del proceso electoral al cargar al IFE de competencias de supervisión, control y sanción, hasta convertirlo en una especie de “superfiscal” en la materia.

La reforma fue amplia y tocó aspectos de precampañas, campañas y fiscalización, pero una de las áreas de mayor impacto es la de los medios de comunicación. Para facilitar el análisis, hemos agrupado este impacto en tres grandes ejes:

1. Campañas negativas. El objetivo de prohibirlas fue propiciar el debate de ideas y de plataformas u ofertas electorales, por sobre la descalificación y los ataques al adversario. La restricción de la “propaganda negra” pretendía en última instancia elevar la calidad de la discusión democrática por encima del ataque y la denigración.
2. Administración estatal de los tiempos oficiales. La regulación buscó asegurar la presencia equitativa de partidos y candidatos en los medios electrónicos. Para ello, se decidió que todos los tiempos fueran de carácter oficial y

asignados por el IFE. La intención fue equilibrar las reglas del juego para que ni partidos ni empresas de medios de comunicación sacaran ventaja de la discrecionalidad con la que se contrataba la propaganda política en radio y televisión.

3. Guerra sucia. La reforma se propuso reforzar la capacidad de la autoridad electoral para vigilar y sancionar la intervención indebida de terceros en las campañas, así como prohibir la emisión de mensajes de éstos que pudieran modificar las condiciones de equidad de las contiendas electorales. También buscó elevar la sanción y capacidad de vigilancia a funcionarios públicos para evitar que, como autoridades y con recursos públicos, puedan intervenir o hacer uso de las instituciones públicas para favorecer a un partido o candidato.

El objetivo general de la reforma fue evitar que el rol de los medios radioeléctricos en las campañas, así como el dinero de particulares y la posición de poder de funcionarios, afectaran las condiciones de equidad de las contiendas y los resultados electorales. Esto, mediante la adopción de un nuevo modelo de comunicación política para la materia electoral en nuestro país.

LA PROHIBICIÓN DE CAMPAÑAS NEGATIVAS

La tendencia a emplear estrategias que descansan en la descalificación o en la creación de estereotipos negativos del adversario comenzó a verse desde la elección de 2000, así como en las legislativas intermedias de 2003. Pero en 2006, el fenómeno se extendió y alcanzó niveles extremos, no sólo en las campañas federales, sino también locales. Ello implicó que los mensajes de partidos y candidatos no privilegiaran la propuesta, la crítica o el

examen razonado de las otras ofertas electorales, sino que privó el denuesto y la estigmatización. El ataque personal y los juicios sumarios dominaron la contienda y la autoridad electoral llegó a evaluar si las campañas negativas afectaban el principio del voto libre y las condiciones para la emisión del sufragio. Esto puede verse en el análisis de la calificación que el TEPJF hizo de la pasada elección presidencial.

Durante el proceso electoral 2005-2006, varios organismos internacionales participaron con observadores. Los informes que presentó el National Democratic Institute (NDI) de los Estados Unidos recomendaron a partidos políticos y candidatos evitar las campañas provocativas y los ataques personales, e incrementar sus esfuerzos para difundir plataformas aunque las campañas se basaran en los medios de comunicación y en las técnicas de mercadeo. Mientras tanto, la comisión observadora de la Unión Europea, que envió 83 observadores de 19 estados miembro, resaltó que las campañas electorales eran muy extensas, y que particularmente la de 2006 se había dado en un ambiente de descalificaciones personales y acusaciones entre candidatos, en detrimento de la información sobre sus programas de gobierno y las propuestas (IFE 2006c).

Así como los observadores internacionales se refirieron a esta problemática, el Tribunal también fijó criterios al respecto, antes de los comicios de 2006. El TEPJF había afirmado que las campañas negativas afectaban la consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, y que se debía garantizar que la propaganda electoral se abstuviera de la calumnia, la difamación entre los actores políticos y los mensajes denigrantes a los ciudadanos. Además, el Tribunal sostuvo su rechazo a la propaganda negativa, para privilegiar el debate público acerca de las plataformas y ofertas de los partidos, programas y acciones de gobierno. Aunque es difícil determinar sus efectos y mucho más difícil aún medir

de manera precisa el impacto de una campaña negativa,⁴ la posición del Tribunal defiende que la discusión y el debate de ideas y proyectos políticos es “el canal primordial para la formación de la opinión pública libre, caracterizada por el pluralismo político y la tolerancia a las creencias y opiniones de los demás”, al mismo tiempo que persigue que la función de los partidos políticos es la de articular la voluntad ciudadana (TEPJF 2006, 203).

La reforma

En México, la legislación ya consideraba limitaciones a las campañas negativas antes de la reforma de 2007. Los artículos 38 y 186 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe 2006), por ejemplo, obligaban a los partidos políticos, coaliciones y candidatos a abstenerse de cualquier expresión que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigrara a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, en particular durante las campañas electorales.

Lo más relevante sobre la prohibición de las campañas negativas es que el legislador elevó a rango constitucional esta prohibición, al modificar el artículo 41. En el apartado C de la base III de este artículo, se agregó lo siguiente: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas” (CPEUM 2011).

La reforma modificó los artículos 38, 233 (antes 186), 342, 350, 354, 368, 369 y 370 del Cofipe para obligar a los partidos, coaliciones

⁴ En la elección de 2006, el TEPJF determinó que no contó con referentes o elementos objetivos suficientes que le permitieran alcanzar una conclusión “definitiva, inobjetable y uniforme” de la relación entre la propaganda negativa y el sentido concreto de la votación en la elección (TEPJF 2006).

o candidatos a abstenerse, en su propaganda política o electoral, de usar cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. El artículo 350, por su parte, establece que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión tienen prohibido manipular la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos para alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones y partidos, o calumniar a los candidatos.

Además, la regulación de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, contenida en el nuevo Cofipe, promueve la realización de campañas electorales basadas en la presentación de propuestas y en el acercamiento a los ciudadanos. Asimismo, establece reglas de civilidad para el contenido de los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos. Para tal efecto se creó el Comité de Radio y Televisión, órgano encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos, realizar los monitoreos en radio y televisión, garantizar que la prerrogativa sea, tanto en el ámbito federal como en el local, la plataforma para las propuestas y no para la descalificación.

La reforma permite un procedimiento sancionador de carácter “especial”, mucho más expedito que el tradicional, que puede tardar entre dos y cuatro meses. Su antecedente data de la elección de 2006, en la que se usó para sancionar y retirar *spots* de campañas negativas del aire. Con fundamento en el artículo 41, base III, apartado D, de la CPEUM (que permite al IFE ordenar la cancelación inmediata de transmisiones en radio y televisión), así como los artículos 367 y siguientes del Cofipe, este procedimiento busca sancionar y corregir en breve plazo cuando se denuncien conductas como las siguientes: propaganda denigratoria o calumniosa difundida en radio y televisión, incumplimiento del pautado ordenado por el IFE y difusión de

propaganda gubernamental en radio y televisión durante el tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Esta facultad se ejecuta a través de la Comisión de Quejas y Denuncias a propuesta de la Secretaría Ejecutiva, en términos de los artículos 365 y 368 del Cofipe, y 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE. La autoridad debe sancionar estas irregularidades en cinco días y sin que se conduzcan previamente investigaciones. Se presenta la queja con toda la carga y en 24 horas se determina si es admitida o desechada; si se acepta, en 48 horas debe hacerse una audiencia verbal con las partes y se aportan las pruebas; en las siguientes 24 horas se debe producir una resolución y en las 24 horas posteriores el Consejo General debe declarar fundada o infundada la queja.

Cabe resaltar que ahora los consejos distritales tienen atribuciones en cuanto a los procedimientos especiales, pero no para lo que concierne a radio y televisión, que tiene curso sólo a través del IFE. Es en el tema de las campañas negativas en el que los consejos distritales y locales pueden iniciar los procedimientos y observar las quejas por el contenido de folletos, carteles, pendones, espectaculares y demás medios impresos.

Algunos resultados

En las primeras semanas de la campaña federal de 2009 —primera con el nuevo marco electoral— el monitoreo de organizaciones civiles detectó que aumentaron el interés y la intensidad de las campañas negativas. Al analizar 293 *spots* entre el 16 y el 29 de mayo en el proceso federal y en 11 locales, Propuesta Cívica y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) identificaron un aumento de este tipo de mensajes respecto a los que había antes del 3 de mayo, cuando arrancó la contienda. Como botón de muestra, en informes presenta-

dos ante el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009 (organizado por el IFE, el TEPJF y el PNUD México), Propuesta Cívica destacó que en ese periodo se sumaron 32 nuevos *spots* negativos a los 55 que se habían monitoreado anteriormente y que la mayor parte de ellos circulaba por internet. En ese lapso, cada 22 horas se identificaron nuevos *spots* negativos en YouTube, cuando antes de que empezaran las campañas se detectaba, en promedio, uno nuevo cada cinco días. Durante ese lapso, se incrementaron 73% las visitas a los *spots* negativos, mientras que la atención al resto de la propaganda política disminuyó (Propuesta Cívica 2009).

El monitoreo de Presencia Cívica detectó también *spots* difundidos por partidos políticos y actores anónimos en el portal YouTube. Estos videos proselitistas —de los cuales 44% eran negativos— se reprodujeron 1,987,233 veces en internet. Es decir, por cada mensaje publicitario institucional se reprodujeron siete negativos (Acosta 2009).

En efecto, diversos *spots* que se transmitieron en la campaña de 2009 contenían mensajes negativos. Esto generó quejas en todo el país. En estados como Sonora, Nuevo León y Guanajuato, por mencionar un ejemplo, al candidato panista se le identificó con la imagen de Hitler. En Veracruz, un video subido a YouTube en contra del entonces gobernador Fidel Herrera hacía una parodia con la canción de la película *Rudo y cursi*. El IFE pidió a YouTube que retirara el video por ser “denigrante y calumnioso” contra el gobernador, a lo que la empresa contestó que tenía sus propios procedimientos para remover un material de este tipo y que su difusión no violaba la ley. Después de que los medios de comunicación más importantes ventilaron el caso, las visitas al video se multiplicaron de 400 a 193,000 en pocos días.

El estudio reveló que en el periodo elegido ocho de cada 10 *spots* subidos a la red de manera anónima fueron negativos. Los *spots* negativos puestos en YouTube fueron vistos en 61,000 ocasiones, en

contraste con las 138,718 veces de todos los *spots*. Es interesante destacar que éstos tuvieron más demanda que los positivos: cada *spot* negativo fue visto en promedio 1,906 veces por los internautas, en tanto que el resto de los *spots* sólo fueron reproducidos un promedio de 473 veces (Acosta 2009).

Debido al creciente acceso a internet en nuestro país, estas campañas en la red tienen cada vez más peso e influencia en la opinión pública. Según datos de la *Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares 2009*, en el país hay más de 5 millones de hogares que tienen conexión a internet. Otros datos señalan que son más de 27 millones los mexicanos conectados a la red, ya sea a través de la banda ancha o de telefonía móvil. La mayor parte de ellos son menores de 34 años, que corresponde con el grueso de la población con derecho al voto en el país. Esto significa que cerca de 40% de los más de 81.3 millones de personas en el padrón electoral hasta 2010 tienen acceso a la red y se informan en estos espacios, con propaganda política negativa o positiva. Este grupo poblacional ocupa, en promedio, más de 22 horas al mes en estar conectado, bastantes más de las que dedican a leer el periódico.

Por otra parte, el impacto de la propaganda negativa en internet no se reduce a las personas conectadas. Es común que los mensajes o videos que por ahí se transmiten luego sean retomados por los medios tradicionales como parte de la cobertura noticiosa de la campaña. La información de las redes sociales es una caja de resonancia que amplifican los canales impresos y audiovisuales, lo que hace que su exposición crezca y se multiplique. Aunque la ley trata de atajar los mensajes negativos, la operación de la reforma es cada vez más complicada a medida que se incrementa el uso de plataformas digitales que escapan a la regulación. Esta es una de las razones que explican por qué en los comicios que siguieron a la entrada en vigor de la reforma de 2007 no ha dejado de haber campañas negativas en los ámbitos federal y local. Los mismos partidos que

aprobaron la reforma para restringir los mensajes negativos son los que luego han usado internet para desplegar esa clase de campañas, frecuentemente desde el anonimato.

ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LOS TIEMPOS OFICIALES

Históricamente, la construcción de condiciones equitativas para la competencia entre partidos constituyó la base para asegurar la legitimidad de los comicios. En las reformas a partir de 1978, el financiamiento a los partidos ocupó un lugar central en la negociación política, lo que había dado como resultado que en la ley se estableciera el sostenimiento de los partidos como entidades de interés público. Sin embargo, las normas eran omisas en cuanto a las cantidades y las formas de repartir el dinero del erario entre los institutos políticos. En la práctica, el manejo del financiamiento público mantuvo altos grados de discrecionalidad, lo que se tradujo en condiciones de inequidad en los procesos hasta la década de 1990.

Por otro lado, pero de manera paralela, la relación del gobierno y los medios se modificó paulatinamente conforme el sistema se democratizó. Los medios, especialmente los audiovisuales, se desarrollaron en el siglo xx bajo la matriz central del Estado, que por un lado impulsó su desarrollo y por otro mantuvo controles legales que garantizaran la obsecuencia. Ahí está el régimen de concesiones y permisos que mantiene hasta la fecha para regular la actuación de los medios, y que durante décadas sirvió como una amenaza para sostener la disciplina o para que los propios medios se convencieran de los beneficios de la autocensura.

Tanto la administración oficial del financiamiento a los partidos, como las dificultades para acceder a los medios, fueron dos claros rasgos de autoritarismo que permitieron al régimen

administrar la apertura y abrir o cerrar “la llave” de la participación política según su instinto de conservación. Por ejemplo, en las elecciones de 1988, la oposición mantuvo como uno de sus principales reclamos la apertura de los medios y denunció la falta de acceso como una muestra clara de inequidad en la contienda. La campaña de ese año se caracterizó por un silenciamiento de la oposición en los medios. Mientras el PRI recibió la cobertura de 83.1% de los espacios noticiosos de televisión, el Frente Democrático Nacional apenas apareció en 1.6% del total (Arredondo, Trejo y Fragoso 1990).

A partir de entonces, estas condiciones de inequidad llevaron a que en la agenda de las reformas el financiamiento público y la presencia de todos los partidos en los medios ocuparan un lugar central y, de cierta manera, íntimamente relacionado. En la década de 1990, el tema pudo avanzar y se construyó un modelo de financiamiento público para los partidos que garantizó su sostenimiento y el costo de las campañas. También contaron con recursos para promover sus ofertas políticas y a sus candidatos en los medios de comunicación, a los que pudieron acceder y contratar por su cuenta hasta la reforma de 2007.

Sin embargo, dicho modelo de financiamiento incluyó fórmulas de actualización de las partidas que acabaron por generar un crecimiento multiplicador de las prerrogativas a los partidos. La vida política y las elecciones se volvieron muy caras en el país, al tiempo que las inversiones de los partidos dieron lugar a una transferencia neta de recursos públicos a los medios de comunicación, a medida que éstos ocuparon una mayor centralidad en la lucha por el poder político. Para ejemplificar, el monto total del financiamiento público a los partidos en las presidenciales de 2000 fue casi 98% superior al de 1977, o, dicho de otro modo, el financiamiento para “desarrollo político” apenas representó 1.6% del total de recursos

que recibieron los partidos cuando llegó la alternancia hace más de una década (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 47). Con una tendencia similar creció el porcentaje de recursos que los partidos destinaban a comprar espacios en medios, principalmente radioeléctricos. Estos gastos han sido significativos desde 1994, en cuya elección se reportó 25% del financiamiento público para gastos de campaña. En 1997, esa cifra aumentó a 55%, en 2000 fue de 54%, en 2003 de 49% y en 2006 alcanzó un porcentaje superior equivalente a 1,900 millones de pesos.

Tabla 1. Número de spots y gastos erogados por los partidos políticos para las campañas federales de 2006

	Número de spots de televisión	Número de spots de radio	Gastos en propaganda de radio y televisión
Partido Acción Nacional	23,407	151,981	\$316,986,190
Coalición Alianza por México	52,519	171,708	\$477,641,880
Coalición por el bien de todos	20,427	86,795	\$511,261,410
Partido Nueva Alianza	5,110	7,719	\$22,466,900
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	206	3,663	\$6,633,510
Total	101,669	421,866	1,334,989,890

Fuente: Elaboración propia con información del IFE sobre el gasto de las campañas para la elección presidencial, así como las de legisladores federales (senadores y diputados) en 2006.

Como puede apreciarse, la discusión sobre la equidad en la contienda ha estado íntimamente ligada al tema del financiamiento público y al acceso a los medios de comunicación, dado que hacer proselitismo y propaganda en democracias complejas implica generalmente la movilización de cuantiosos recursos. Por un lado, las organizaciones políticas son maquinarias que necesitan recursos para moverse y pedir el voto, especialmente en un país de enorme extensión, como México. También porque los medios se convirtie-

ron en el “espacio” del debate público y la principal “ventana” para visibilizar las propuestas y candidatos. Aun fuera del tiempo de las campañas, la carrera de los más fuertes aspirantes a un cargo de elección popular pasa por lograr visibilidad mediática. Ha llegado a ser tal el protagonismo de los medios que, como señalan Arredondo, Trejo Delarbre y Fragoso (1990), hoy no hay política de masas sin los medios de comunicación.

Este gasto excesivo a favor de los medios en las campañas generaba desequilibrios importantes que se reflejaban en las campañas mismas. Los partidos se encontraban a merced de las negociaciones con los medios de comunicación, que daban mayor énfasis o quitaban atención a un partido o candidato en función de los recursos que ingresaban a las arcas de la empresa. El reporte de las elecciones de 2006, de la comisión observadora de la Unión Europea, refiere, en su monitoreo de medios, que los canales 2 y 13 fueron los que más atención dieron a las campañas presidenciales. Mientras el canal 2 tuvo una cobertura más o menos equilibrada en comentarios positivos y negativos para los candidatos (dando mayor cobertura a los dos punteros: 37.5% a López Obrador y 31.4% a Calderón), en TV Azteca, el canal 13 dio 32.5% a López Obrador, por 32.6% para Calderón, pero con mucho mayores comentarios negativos para el primero (Arredondo, Trejo y Fragoso 1990).

La transferencia de recursos públicos a los medios se volvió un fenómeno imparable en 2006. De acuerdo con los gastos reportados por los partidos al IFE, de la propaganda de la campaña de ese año, la TV y la radio acapararon la mayor parte de las inversiones en detrimento de otros medios, como los impresos. El 85% del gasto del PAN en propaganda fue para las televisoras y radio, 93% en el caso de la “Coalición por el bien de todos” y 78% de la “Alianza por México”. Si el gasto en campañas se volcó a los medios, casi todo se concentró en los radioeléctricos: casi mil 400 millones de

pesos se destinaron a las empresas de medios de comunicación (Murayama 2007, 130).

Los recursos que cada partido o coalición dispuso para radio y TV generaron resultados diversos en la proporción de anuncios que tuvieron durante la campaña. Específicamente para la presidencial de 2006, el PAN gastó 218.876 millones en esos medios y adquirió 11,904 anuncios televisivos y 106,960 radiofónicos; la “Coalición por el bien de todos” gastó 357.794 millones de pesos y se anunció en 16,316 *spots* de televisión y en 60,410 de radio. A ello se agregaban los problemas para fiscalizar el gasto de los partidos en la compra de propaganda (Murayama 2006).

Las diferencias en el número y horario de los anuncios dependieron no sólo del gasto, sino de las negociaciones que cada uno hizo con las empresas y concesionarios. Éstas incluían diversos tipos de planes y bonificaciones en impactos y horarios, que permitían maximizar sus inversiones. El esquema abría la puerta, además, a que los criterios comerciales de los medios radioeléctricos y las negociaciones incidieran en la mayor o menor, mejor o peor, presencia de los partidos en los medios.

De esos datos puede deducirse que las elecciones se convirtieron en un negocio para los medios de comunicación radioeléctricos; en opinión de algunos sólo por debajo de los ingresos comerciales por grandes sucesos deportivos internacionales. Aunque no “vivían” de los ingresos públicos por gastos de propaganda en las campañas, tenían en el modelo anterior de libre contratación una fuente importante de ganancias.

Además, esta concentración de los gastos de campaña se produce en un sector caracterizado por los pocos “jugadores” que lo integran. Las empresas de radio en el país, y sobre todo la televisión, pertenecen a unos pocos propietarios que dominan la industria. Esta característica supone, por un lado, que hasta los comicios de 2006 la transferencia de recursos de las campañas se concentraba en las

dos grandes cadenas de televisión que hay en el país; por el otro lado, los partidos tenían escaso margen de negociación con ellas al existir poca competencia. Tal situación acabó por generar malestar y enojo de los partidos y candidatos hacia los medios.

La reforma

De acuerdo con las reformas al artículo 41 de la Constitución, base III, apartado A, se modificó también el Cofipe en su título tercero (artículos 48 al 76), especialmente los artículos 55, 56, 57, 58 y 59, sobre la forma en que se distribuye el tiempo en medios para los partidos. Ahora, desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispone de 48 minutos diarios en medios, que distribuye en dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. Por otra parte, cada partido decide la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renuevan el Poder Ejecutivo federal (como ocurrirá en 2012) y las dos cámaras del Congreso, los partidos deberán destinar al menos 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma, y determinar, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de legisladores federales.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión. De éste, el IFE distribuye a los partidos 50% en forma igualitaria, que utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada frecuencia (de radio o televisión) transmitido en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas; cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. El tiempo restante será para la transmisión de mensajes

de 20 segundos cada uno. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades. Por otra parte, los partidos políticos de nuevo registro participarán solamente en la distribución igualitaria de 30% de los tiempos. Al Comité de Radio y Televisión del IFE le corresponde aprobar semestralmente las pautas.

Para campañas locales de procesos electorales no concurrentes, el IFE asignará como prerrogativa para los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades competentes, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate. En caso de insuficiencia, la autoridad electoral podrá cubrirla con el tiempo disponible que corresponda al Estado. El tiempo restante quedará a disposición del IFE u otras autoridades en la materia.

Esto implicó un cambio de fondo en el sistema electoral del país en términos de independencia, equidad e incluso ahorro para los propios partidos y, por ende, para el erario. Anteriormente se asignaban a los partidos 250 horas en las campañas presidenciales, y el IFE compraba hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. A partir de esta reforma ya no es así.

Cabe mencionar que corresponde al IFE asignar tiempos oficiales así como realizar el monitoreo y la vigilancia de los *spots* que se programen en horario y canal establecido, además de la transmisión de las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias.

Para apoyar lo anterior, y como hemos ya mencionado, el IFE ejerce sus atribuciones a partir del nuevo Comité de Radio y Televisión, encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos (incluidos los de

campañas y precampañas), que son formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPYPP). El comité está integrado por tres consejeros electorales, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional. El director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos actúa como su secretario técnico y el comité es presidido por el consejero electoral al frente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos. Este comité aprueba las pautas que deben seguir los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos. Para realizar el monitoreo, se reestructuró la DEPYPP y se implementó el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) con centros de monitoreo para los más de 2,500 concesionarios de radio y televisión.

Algunos resultados

Si la reforma buscó resolver problemas de equidad relacionados con el acceso a medios, la aplicación de este nuevo modelo de comunicación tiene complejidades que, en la práctica, son difíciles de operar. Hay cuestiones del modelo que obstaculizan su puesta en operación, que han generado una sobrerreglamentación en el ámbito electoral y suponen elevados costos de implementación. Una de ellas es la facultad de monitorear el cumplimiento de las pautas de transmisión de los *spots* en tiempos oficiales, la violación por la emisión de mensajes que no hayan sido contratados por el IFE o que pasan en épocas de veda electoral.

El tiempo en radio y TV que determinen las pautas no es acumulable y tampoco es transferible entre estaciones, canales o entidades federativas. Los detalles vuelven la tarea algo muy complejo, pues las pautas determinadas por el Comité de Radio y Televisión establecen, para cada mensaje, la estación o canal, el día y la hora de transmisión, los plazos de entrega, la sustitución de

materiales y las características técnicas. Además, los concesionarios y permisionarios de los medios no pueden alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el comité. El propósito es vigilar sistemáticamente el cumplimiento de la norma en un país en el que hay más de 730 canales de televisión y cerca de 1,500 emisoras de radio.

La tarea de monitoreo, técnica y logísticamente, se vuelve más complicada en el ámbito local. Es en él donde se presentaron los principales problemas, quejas y denuncias tras el proceso federal electoral de 2009 y en los procesos locales que se han dado en más de la mitad de los estados de la República desde la reforma. Esto es debido a que la programación de las dos grandes cadenas de televisión (Televisa y TV Azteca) se difunde a partir de una señal madre con cobertura nacional, que baja y se retransmite a través de su sistema de repetidoras en todo el país. En televisión abierta 95% de las frecuencias se concentra en dos empresas. Televisa tiene 225 frecuencias propias y 32 afiliadas y TV Azteca, 180 frecuencias propias. Para evitar que la difusión de un mensaje nacional viole, por ejemplo, las restricciones que hubiese para la propaganda en algún estado, o para evitar que los *spots* de campañas locales sean vistos en más lugares que donde está permitido, es necesario que las televisoras hagan bloqueos parciales de sus señales; asimismo, para insertar mensajes en las repetidoras locales.

El costo de bloquear las señales corre a cargo de las empresas, que en varios casos han argumentado carecer de la capacidad técnica para llevarlo a cabo. Sin embargo, el TEPJF decidió en diciembre de 2010 que los concesionarios están obligados a cumplir con la ley, ante las impugnaciones que analizó y dictaminó sobre la transmisión de, por ejemplo, el quinto informe de gobierno del gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, y su recepción en estados donde había restricción para la emisión de mensajes partidistas. Otro

ejemplo es el del gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, que también promocionó su informe de gobierno, con diversas herramientas de comunicación, fuera de su entidad, violando ambos lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe.

Junto con el problema de la intromisión de mensajes ajenos al lugar de la contienda está la dificultad de cumplir con la obligación de congelar la propaganda del gobierno federal durante las campañas locales, cuando se transmite en canales nacionales. Estos problemas surgieron desde los primeros meses de la implementación de la reforma. Los concesionarios argumentaron que la ley no los obligaba a tener bloqueadoras en los estados donde están sus repetidoras de la señal, y como se les había asegurado previamente que la reforma no tendría como consecuencia gastos adicionales excesivos, más de 170 frecuencias quedaron exceptuadas de la regla.

A través de ese amplio espacio del espectro que no fue bloqueado, se transmitió información que trasgredió las pautas del IFE y que generó un buen número de quejas interpuestas ante el Tribunal. No obstante, en la sesión del 24 de diciembre de 2010, el TEPJF ordenó a los concesionarios cumplir con la ley, lo cual parece desechar tácitamente el sistema de excepciones, así como reparar en cualquier consideración sobre las inversiones que tengan que hacer para bloquear las señales. Tendrán que cumplir la ley, a pesar de que —según datos extraoficiales de las televisoras— establecer y operar estaciones de bloqueo en zonas de difícil acceso les implica inversiones millonarias.⁵

⁵ De la aprobación de la reforma a la fecha, las violaciones por los impedimentos de los “bloqueos”, como el asunto de las excepciones en los procesos electorales locales que se han desarrollado, han multiplicado las denuncias entre los partidos. A partir de entonces también se han sumado las sanciones contra concesionarios. Para TV Azteca, por poner un ejemplo, las sanciones ya superan los 300 millones de pesos.

CONTRA LA GUERRA SUCIA Y LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN LAS CAMPAÑAS

Intervención en campañas y proselitismo de servidores públicos

La no intervención de terceros en la contienda a través de la propaganda política en radio y televisión, así como la restricción a funcionarios públicos de hacer proselitismo aprovechándose de su posición, fueron aspectos centrales de la reforma. Se propuso fortalecer la regulación de la comunicación social gubernamental y prohibir, además, la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por su parte con fines electorales.⁶ Estas disposiciones se encuentran en los artículos 134 y 41 base III, apartado C de la CPEUM, y en resumen contemplan que:

1. La propaganda que difundan en cualquier modalidad de comunicación social los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
2. La propaganda gubernamental debe suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

⁶ Ahora existe la regulación sobre las precampañas y se buscó la concurrencia y armonización de los procesos electorales federales y locales. Adicionalmente, se redujeron de modo sustancial los tiempos de las campañas electorales. La presidencial, así como las campañas para elegir diputados y senadores, de 186 a 90 días. Cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, como sucedió ya en 2009, las campañas se redujeron a sólo 45 días.

3. Los servidores públicos deberán aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
4. La propaganda gubernamental no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos.
5. Queda prohibido que estos mensajes públicos tengan expresiones que puedan vincularse con las distintas etapas del proceso electoral, que contengan mensajes tendentes a la obtención del voto, o cualquier otro dirigido a promover la imagen personal de algún servidor público o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

La reforma constitucional tuvo tres ámbitos de aplicación en materia electoral: el administrativo, el jurisdiccional y el penal, por lo que se tuvieron que modificar las normas referidas al Cofipe, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y al Código Penal Federal, especialmente el capítulo XXIV, así como otras normas que atienden la regulación de las concesiones y la operación de los medios de comunicación.

La propaganda electoral de funcionarios públicos es un tema que siempre ha causado polémica, aun antes de la reforma de 2007. Los límites son difusos y los funcionarios y gobiernos ceden con facilidad a la tentación de usar su posición para intervenir en los procesos electorales a favor de su partido o candidato. Un caso recurrente es el de los informes por parte de funcionarios públicos que buscan ser candidatos a un puesto de elección popular. El artículo 228 del Cofipe contempla una excepción en el caso del informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, siempre y cuando los mensajes se difundan en medios de comunicación social una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad

del servidor público. Además, no pueden exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, y esta difusión no puede tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña.

Hay un antecedente interesante sobre dos sentencias del TEPJF, sobre los expedientes SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-82/2009, SUP-RAP-87/2009 y SUP-RAP-89/2009, relacionados con los informes de labores de diputados del Partido Verde, quienes antes de la campaña de 2009 y después del periodo de precampañas, contrataron, de manera individual, tiempos en televisión para informar a la sociedad sobre sus labores legislativas.⁷

En principio, el IFE determinó que los *spots* no podían ser considerados como propaganda gubernamental porque habían sido adquiridos de forma directa por los legisladores del Partido Verde y, por tanto, violaban las disposiciones electorales al ser considerados propaganda político-electoral con intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El instituto sancionó al partido, pero el Tribunal Electoral revocó las resoluciones del IFE y consideró que los *spots* no habían sido propaganda político-electoral.

Este tema es importante, pues hace evidentes dos criterios distintos. En resumen, el debate se centraba precisamente en si estos *spots* encuadraban o no en el marco de las restricciones constitucionales a la difusión de propaganda política o de propaganda gubernamental en materia electoral. El criterio del Tribunal en este sentido atendió sólo lo relativo a los tiempos en los que se transmitieron estos mensajes, y al no haber sido en la precampaña, la campaña, los días previos a la jornada electoral o durante ésta, no se violó la ley. El TEPJF dejó asentado el siguiente criterio:

⁷ El *spot* de la pena de muerte, de la diputada federal Gloria Lavara Mejía, se exhibió en más de 200 ocasiones en los canales de televisión abierta más vistos del país del 18 al 27 de marzo. El segundo se transmitió del 27 de marzo al 2 de abril, ambos previamente a la campaña de las elecciones intermedias de 2009.

Si en el sistema jurídico, existe la prohibición de que los servidores públicos, durante la época de precampañas y campañas electorales, difundan en los medios de comunicación cualquier documento o información tendente a señalar la fecha en que se rendirá un informe de actividades legislativas [...] lo trascendente para configurar la trasgresión al principio de equidad, es que dichas conductas se lleven a cabo **durante la etapa de precampaña y campaña electoral y no así, en relación con determinar cuál es el origen de los recursos empleados en dicha actividad**,[§] pues ese elemento podría configurar infracciones distintas. En conclusión, si bien, no existe normativa específica para que los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión rindan informes de labores, acorde con lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, en relación con lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM, lo cierto es que pueden llevar a cabo la difusión de la actividad legislativa sujetándose a los lineamientos previstos en el artículo 41, base III, apartado A, de la propia Constitución” (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, 20).

Distinto es lo que sucede con los funcionarios públicos, que, a diferencia de los legisladores, no deben rendir informes (salvo los gobernadores y presidentes municipales, que deben hacerlo para su *constituency* y no, como ha ocurrido en fechas recientes, para un público que no vive o radica en la entidad federativa que gobiernan. En este sentido, el Tribunal dice que se puede violar el artículo 134 constitucional cuando:

[...] un funcionario público u órgano de gobierno federal, local o municipal, directamente o a través de terceros, orquesten la difusión de la imagen de los propios servidores, con base

§ Énfasis añadido.

en los actos realizados en ejercicio de la función pública que desempeñan, verbigracia, que se contrate, se instruya, se promueva o se presione de cualquier forma a los medios de comunicación para difundir las actividades de un funcionario público. Lo anterior porque, el objeto del constituyente y del legislador fue evitar que se difundiera la imagen de los servidores públicos con base en recursos públicos, así como salvaguardar la equidad en la contienda electoral, de donde se desprende que la finalidad de la norma es evitar, precisamente, que se generen situaciones de inequidad en la contienda por la investidura y recursos de que disponen los funcionarios públicos (SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009 acumulados, 20).

El Tribunal argumenta que en sentido amplio puede considerarse lícito que un servidor público o funcionario difunda sus logros por las actividades que desempeña por su cargo. El problema es que la difusión con medios diversos toma como base los actos desempeñados en ejercicio de una función pública, lo que presupone que el medio para dicha promoción se sustenta en recursos del Estado y en el ejercicio de cargos públicos. Ahí radica la inequidad, independientemente de que esta promoción se haga o no en tiempos de campaña.

La intervención de terceros y la compra de espacios en medios

La preocupación por la igualdad ha sido un tema central en la construcción del régimen de partidos y de la competencia electoral, como muestra el hecho de que ha estado presente en las reformas de las últimas dos décadas. Es un principio que está detrás del modelo de financiamiento público para partidos y campañas, pero pareciera que este valor entra en colisión con el de la libertad y, en ocasiones, parecen contraponerse, especialmente cuando se restringen reglas para nivelar el espacio en el que los aspirantes se disputan el poder.

Dos problemas hicieron que la reforma de 2007 asumiera la igualdad como enfoque central. El primero, como ya se relató, fue la intervención de algunas empresas en el proceso a través de *spots* en medios radioeléctricos, lo que constituyó una transgresión que el IFE no pudo sancionar por falta de atribuciones. En el dictamen sobre la calificación de la elección de 2006, el Tribunal aceptó que algunas de las intervenciones constituían una violación al artículo 48 del Cofipe y que: “[atentaban] contra el derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país, en perjuicio de la persona en contra de quien se dirige su propaganda” (TEPJF 2006, 357).

La preocupación por la igualdad puso un nuevo trazo en la vida electoral, aunque el artículo 38 del Cofipe mantiene la salvaguarda constitucional de la libertad de expresión en los términos del artículo sexto de la Carta Magna: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público” (CPEUM, artículo 6º).

El artículo 41 constitucional, en su base III, apartado A, ahora establece para los particulares una restricción absoluta a la libertad de expresión, que consiste en que ninguna persona, a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de los partidos políticos o de sus candidatos a cargos de elección popular. Además, regula la propaganda política con los siguientes principios:

1. Los partidos políticos nacionales tienen acceso y uso permanente de los medios de comunicación social.
2. El IFE tiene la facultad exclusiva de la administración de los tiempos de radio y televisión.
3. Los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por sí o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

El sistema buscó generar un equilibrio para garantizar el acceso equitativo y proporcional a los medios electrónicos para todos los partidos, prohibiendo que alguno de ellos pudiera obtener una ventaja indebida que atentara contra la equidad en la contienda electoral. Ese fue uno de los objetivos más importantes de la reforma electoral de 2007.

Este hecho llevó a un grupo de intelectuales, periodistas, escritores y académicos⁸ a interponer un juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diciembre de 2007, que fue sobreseído el 28 de marzo de 2011. Siete ministros, en su análisis, consideraron que el amparo no era la vía idónea para revisar la inconstitucionalidad de una norma constitucional, sobreyendo el asunto y evitando ir al fondo de la cuestión. A pesar de ello, vale la pena hacer una reflexión sobre este tema, ya que, además, el asunto no está concluido, pues el abogado de los quejosos declaró que acudirían a las instancias internacionales correspondientes para exigir la inconstitucionalidad de estas reformas.

En este caso, los agraviados argumentan que, por un lado, el procedimiento de reforma constitucional había sido incorrecto por violar los artículos 135 y 136 de la Constitución y, por el otro, que esta reforma legal era violatoria a las garantías individuales de los promoventes. Especialmente, al coartar el derecho de libre expresión y deliberación.⁹

⁸ Los promoventes del juicio de amparo, por orden alfabético, son: Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Jorge G. Castañeda Gutman, Luis de la Barreda Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge F. Fernández Menéndez, Luis Oscar González de Alba, Miguel Limón Rojas, Federico Reyes Heróles González Garza, Ángeles Mastretta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Leo Zuckermann Behar, María Isabel Turrent Díaz, Ramón Xirau Subías.

⁹ El amparo también alega mutación de los valores que sustentan el régimen constitucional deliberativo y violaciones a la libertad de asociación y al derecho humano de igualdad ante la ley, argumentos que no deberían tener mayor trascendencia en las consideraciones del fallo del máximo tribunal.

Aunque el amparo interpuesto ante la Suprema Corte en la materia tiene como objeto central las restricciones a terceras personas de transmitir mensajes políticos en medios audiovisuales, es un ejemplo de cómo el sentido de la discusión en la opinión pública abarcó la administración de los tiempos, la regulación de la publicidad política negativa y la intervención de la autoridad en las campañas, como si fueran un mismo fenómeno, cuando no lo son. Específicamente en el caso de la prohibición a particulares de contratar tiempos, estamos ante la vieja dicotomía entre dos conceptos, la libertad y la igualdad, que constituyen los valores últimos en los cuales se inspira la democracia, y con base en los cuales distinguimos a los gobiernos democráticos de los que no lo son (Bobbio 1999). Pero ambos se actualizan y más que punto de partida son una meta a alcanzar.

Es usual que en la medida en que fortalecemos a uno, el otro se desequilibra, y resulta difícil tener el máximo de los dos. Entonces, ¿qué es lo que privilegia esta reforma electoral? ¿La libertad o la igualdad? El legislador, ante la inequidad en las contiendas electorales, buscó, sobre todo, equilibrar la competencia electoral, y una forma de lograr la igualdad para todos en la contienda fue negando la posibilidad, también a todos, de comprar tiempo aire en los medios para favorecer a un candidato.

En este “amparo de los intelectuales”, como ya se le conoce, los agraviados sostenían que es preciso eliminar toda restricción a los particulares, en virtud de que los partidos tienen el cuasi monopolio del debate político por las dificultades legales que hay para que surjan nuevas opciones. Si bien es un argumento de peso, vale preguntarse si admitir las candidaturas independientes o reducir las restricciones para la formación de nuevos partidos no serían opciones más efectivas para abrir el sistema de partidos. Además, argumentaron que se les limitaba en su libertad de expresión, pues ellos se dedican, entre otras cosas, al estudio, análisis, investigación,

reflexión y discusión pública sobre cuestiones que afectan a la comunidad y que forman opinión pública. Sin embargo, consideramos que el hecho de no poder contratar propaganda en los medios no les impide desarrollar esas actividades, y tampoco a nadie más.

Ahora bien, la libertad positiva, o libertad política, medio para alcanzar la democracia ideal, según Bobbio, no se pierde al restringir la contratación de espacios en medios de comunicación. Por el contrario, obedece a la necesidad de que todos tengan la misma libertad, en condiciones similares, para expresarse y actuar, colocando una restricción concreta que no favorezca a unos por encima de otros. Pareciera, en este sentido, que el legislador estuvo dispuesto a sacrificar la libertad de los menos para privilegiar la libertad de los más. Y no nos referimos a la igualdad de todos en todo, que sería más bien una aproximación al igualitarismo; nos referimos a la igualdad de todos en los derechos políticos y en la posibilidad de incidir en un momento determinado —en este caso, expresar puntos de vista e influir— en una contienda electoral. Esta prohibición es una restricción necesaria para equilibrar las reglas de competencia. Además, las reglas son claras e iguales para todos: la reforma dice que nadie puede contratar tiempos oficiales. Si la opción quedara abierta, se estaría privilegiando a los pocos que tienen los recursos materiales para hacerlo. En una carta pública de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información a los ministros de la SCJN, la organización distingue claramente la libertad de expresión de la equidad en la contienda electoral, diciendo:

La Amedi, convencida defensora de la libertad de expresión, sabe que no existe ninguna libertad absoluta y que todas ellas, para ser productivas, deben conjugarse con otros valores positivos, en este caso el de la equidad en la contienda electoral que tanto ha costado construir en nuestro país. Si hoy en día existen riesgos para la libertad de expresión en México, no se deben a la reforma constitucional sino, entre varios factores, a

la violencia que afecta a los periodistas en diferentes sitios del país y, por otra parte, a la concentración que al dejar muchos medios de comunicación en pocas manos se ha constituido en una de las principales limitaciones para la diversidad en los espacios de comunicación mexicanos (Amedi 2008).

Otras voces sostienen que la reforma electoral no prohíbe emitir opiniones, pues lo que restringe es contratar o comprar tiempos de radio y televisión para propaganda política. Argumentan que en el amparo de los intelectuales lo que se busca defender “no es la libertad de expresión, sino una forma de la libertad comercial; no el derecho de opinar, sino el derecho de comprar tiempo en radio y televisión [...] no se trata de la igualdad ni la equidad ni nada parecido, porque el “derecho a comprar” depende estrictamente de la capacidad para comprar” (Escalante 2011) .

Algunos resultados

La reforma se propuso reforzar los límites y sanciones a la propaganda política de funcionarios públicos, pero algunos vacíos legales han permitido que la promoción en las campañas se mantenga mediante argucias y subterfugios. Principalmente en las entidades federativas, los gobernadores han mantenido su presencia en medios, promocionando informes de gobierno que violan la ley, pero les resultan convenientes, porque la imposición de multas no ha desalentado su práctica.

Uno de los casos más representativos al respecto se dio en 2010, cuando el PRI solicitó medidas cautelares por la difusión de mensajes informativos que el presidente de la República hizo en junio y julio para difundir los logros de su gobierno. A través de los procedimientos especiales sancionadores SCG/PE/PRI/CG/082/2010 y SCG/PE/PRI/CG/098/2010, el IFE declaró infundada la queja en su resolución CG269/2010 (243), emitida el 21 de julio de 2010. Sólo reconoció la propaganda electoral en un mensaje transmitido el 15 de junio

y llamó al gobierno federal y a los gobiernos estatales, municipales y delegacionales a que se abstuvieran de difundir logros de gobierno en cualquier modalidad de comunicación social en los estados en donde se celebrarían elecciones el 4 de julio de 2010. La resolución del instituto motivó quejas del Ejecutivo, el PAN y el PRI ante el TEPJF. Posteriormente, la queja de los primeros fue declarada infundada pero no así la del PRI, que fue fundada y obligó a modificar la resolución del IFE.

El Tribunal consideró que un funcionario puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando con ello cumpla el propósito de hacer del conocimiento público determinada información que se considere indispensable; entonces, los mensajes que se difundan durante el proceso electoral deben obedecer a circunstancias excepcionales e ineludibles, como las que marca la propia Constitución de manera expresa. Derivado de lo anterior, resolvió que esto no ocurrió con los mensajes que informaban los logros de gobierno del Ejecutivo federal, por lo que se consideró que contenían elementos de propaganda gubernamental. El 1 de julio, cuando se transmitieron los mensajes, se estaba en un periodo de reflexión previo al día de la elección (el 4 de julio) en Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, estados en donde se transmitió el mensaje. Para la Sala Superior del TEPJF esto revistió una mayor gravedad, pues “es precisamente en esta etapa en la que el legislador ordenó la suspensión de toda la propaganda electoral para propiciar la deliberación personal de las opciones políticas antes de decidir emitir su sufragio por alguna de ellas” (SUP-RAP-119/2010, 366).

Para el Tribunal Electoral, en los mensajes del 30 de junio y 1 de julio de 2011, fue fácil desprender elementos inequívocos de propaganda gubernamental, difundida en los medios de comunicación durante el periodo de reflexión del sufragio, declarando responsable al titular del Ejecutivo federal de infringir el artículo 41, base III, apartado C de la CPEUM y el 347 del Cofipe.

IV. BALANCE DE LA REFORMA Y CONSIDERACIONES FINALES

La efectividad de una norma depende, por un lado, de la aceptación de los actores políticos y sociales que la observan y, por otro, del peso que adquiera para obligar a su cumplimiento; esto es, su capacidad coercitiva. Los cambios constitucionales de 2007 tienen poca andadura todavía, pero ya han mostrado que la aplicación del nuevo modelo de comunicación enfrenta considerables problemas para operar y desafíos a la norma. Aunque la última reforma haya supuesto “un corolario que apunta a la calidad de las contiendas electorales y que remata... las transformaciones operadas a lo largo de treinta años y que permitieron la democratización del Estado mexicano” (Córdova 2008, 703), las dificultades de llevarla a cabo auguran nuevos ajustes en el futuro.

La aplicación de la reforma electoral ha sido un proceso complejo, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de las disposiciones para acceder a los medios, la supervisión y el elevado número de demandas que se han generado. Cabe recordar que la reforma, entre sus antecedentes, se dio en un contexto de animadversión de muchos actores. Los medios de comunicación se encontraban irritados porque los legisladores habían tomado la decisión de cambiar las reglas de juego y afectar su negocio; además, decidieron hacerlo por la vía más difícil pero más segura: la reforma constitucional. Los medios no iban, por tanto, a promover las bondades de la reforma, sino, por el contrario, a divulgar sus fallas. Los partidos y legisladores, por su parte, también asumieron un perfil bajo en la defensa de la reforma para tratar de despresurizar el clima de confrontación con los medios, a los que seguirían necesitando en las próximas elecciones.

Al ponerla en práctica, los problemas se extendieron porque la reforma estaba incompleta y el IFE tuvo que tratar de llenar los vacíos en los procedimientos para la administración de tiempos en

radio y TV, así como en la supervisión y sanción, a través de una reglamentación intrincada y engorrosa. En 2008, los consejeros no sabían si sujetarse únicamente a las reformas aprobadas y al nuevo Cofipe, o esperar a que los legisladores concluyeran las reformas a la legislación aprobada el año anterior, específicamente la Ley de Radio y Televisión y la legislación en materia penal, para homologar los delitos. Otro ejemplo es que si bien la reforma de 2007 consagró el derecho de réplica en la Constitución, los legisladores hasta este momento no han logrado generar una ley reglamentaria y ello limita la posibilidad de la autoridad electoral de garantizarlo a partidos y candidatos. A continuación, un breve balance final sobre la reforma, de acuerdo con los tres ejes que abordamos por considerarlos fundamentales:

SOBRE LAS CAMPAÑAS NEGATIVAS

Primero. Muchos de los posibles beneficios de la reforma se diluyen en el vacío de regulación que hay para medios impresos y especialmente para internet. No sólo en México existe este problema, sino en el mundo, la información que se encuentra en internet ha escapado a las previsiones de gobiernos y leyes, hasta ahora. Si resulta difícil controlar internet, mucho mayor es la complejidad y las implicaciones de cualquier intención de regular los mensajes políticos negativos en las cadenas de correos electrónicos, o pretender que los ciudadanos no accedan a los videos de YouTube o manejen información a través de las redes sociales. Cabe señalar también que estas nuevas plataformas permiten a los ciudadanos elaborar sus propias producciones y mensajes, que pueden tener incidencia dentro de la campaña electoral, cosa que no se puede limitar.¹⁰

¹⁰ Hasta finales de 2010 existían 255 millones de páginas web, de las cuales 21 millones fueron creadas en el transcurso de ese año. Esto significa

Segundo. No obstante la reducción de expresiones y la mayor delimitación de los conceptos con los cuales juzgar la propaganda negativa, lo cierto es que significados como la denigración o la calumnia no son unívocos y tienen diversas acepciones. Su ambigüedad confiere a la autoridad electoral el poder de decir cuándo y en cuáles casos se incurre en ellos. Se trata de conceptos que tienen intenciones que muchas veces son poco claras, por ejemplo, si una acusación falsa se hace con malicia para hacer daño o denigrar.¹¹ De igual forma, el criterio para delimitar estas acciones no deja de estar relacionado con códigos y valores de contextos políticos y sociales determinados. Si bien hay ofensas fácilmente identificables en distintos momentos y épocas, hay otras, como las que tienen que ver con la opinión pública, que son mutables. Son, por consiguiente, conductas más difíciles de generalizar y cuya sanción descansa en buena medida en los criterios del juzgador, que enfrenta un trabajo complejo en virtud de que su análisis tiene límites en la libertad de expresión.

Tercero. Las restricciones no contemplan sanción a los mensajes negativos que se reproducen en espacios noticiosos. Sobre estos últimos, la autoridad electoral mantiene un monitoreo para evitar los sesgos informativos a favor de uno u otro partido o candidato, pero no cuenta con facultades claras para sancionar las declaraciones de un actor político o un particular además de las que están tipificadas en el código penal por calumnia o difamación. Hay una importante laguna jurídica al respecto.

que cada día se crean aproximadamente 57,500 páginas, o sea 2,396 por hora y 40 por minuto. Hoy cualquier persona puede construir su propia plataforma comunicativa, aun de forma gratuita, a través de un *blog*, de los cuales hay 152 millones en el mundo.

¹¹ Denigrar (del latín *denigrare*, poner en negro, manchar) es una expresión que busca ofender la opinión o la fama de alguien, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española.

SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LOS TIEMPOS OFICIALES

Primero. Resulta difícil pensar en un sistema eficaz, sencillo y no oneroso para monitorear el 100% de los mensajes políticos. Hay que recordar que esto incluye también a las elecciones locales, lo que da como resultado vigilar miles de promocionales. Y aunque no está establecido en la ley, el IFE ha desarrollado una intrincada reglamentación para seguir a través de un modelo censal la totalidad de la emisión de promocionales en medios electrónicos.

Segundo. El nuevo modelo de comunicación política no se ha traducido totalmente en mayor simetría entre los partidos y candidatos respecto a su presencia en los medios electrónicos, debido a que la fórmula para asignar los tiempos se basa en el porcentaje de votación que cada partido obtuvo en la elección anterior. Es decir, la mayor o menor presencia en los medios depende del porcentaje de sufragios que conquistaron en las urnas tres años atrás, lo que en la siguiente elección se convierte en un punto de arranque distinto para cada uno, al menos en la proyección mediática a través de los tiempos del Estado. Por esta razón, las fuerzas políticas han llegado a cuestionar *a posteriori* el grado de cumplimiento del objetivo de equidad que está en el centro de la motivación de la reforma.

Tercero. Por otra parte, los plazos para la transmisión de promocionales son muy amplios y la notificación de pautas es demasiado prolongada, así como su modificación. Tal rigidez afecta el dinamismo y la agilidad propias de las campañas electorales, pero, sobre todo, la persistencia del formato del “spoteo de 30 segundos”, que es, en esencia y en la práctica, lo que no permite cumplir uno de los objetivos centrales de la reforma: elevar la calidad del debate. No parece que se haya reflexionado previamente para qué se quiere ese espacio. Mensajes de 20 o 30 segundos no parecen ser la mejor vía para privilegiar el debate, la propuesta y las ideas de fondo. ¿Qué

propuesta innovadora puede presentarse en medio minuto?¹² La cultura del “spoteo” fue la herramienta de comunicación por excelencia de la propaganda electoral en 2009, convirtiéndose en un recurso excesivo y agotador para el elector. Según diversos cálculos, el número de *spots* en la elección intermedia de 2009 fue casi seis veces mayor que el de las elecciones intermedias del 2003.¹³

Cuarto. También hay otras preocupaciones sobre formas tan engañosas como difíciles de probar para violar las restricciones en el acceso a los medios. Desde 2009, un informe del IFE señaló el temor de que concesionarios y partidos caigan en prácticas como la de encubrir los mensajes políticos en formatos que están fuera del alcance del monitoreo del IFE o en los que es difícil demostrar el engaño. Esto afecta la valoración del votante (Baños y Carriedo 2010). A este respecto, la Sala Superior ha emitido resoluciones sobre la simulación de algunos medios y su intento de evadir la restricción de compra de espacios por parte de partidos o candidatos mediante la emisión de notas “informativas” de los candidatos. El TEPJF aclaró que “se deben analizar las circunstancias particulares

¹² Esto, a pesar de que existe la posibilidad, de acuerdo con la reforma electoral, como mencionan Marco Antonio Baños y Luis Miguel Carriedo, de que los mensajes promocionales se den en uno y hasta dos minutos, y adicionalmente se realicen debates entre los candidatos, sin una restricción expresa de tiempo cuando la elección sea presidencial (Baños y Carriedo 2010, 141).

¹³ La reforma no ha conseguido hacer que las campañas dejen formatos simplificados y privilegien las ideas. Apenas el 1 de marzo de 2011, un grupo de intelectuales conformado por Héctor Aguilar Camín, Miguel Alemán Velasco, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Juan Ramón de la Fuente Ramírez, Carlos Fuentes Macías, Enrique González Pedrero, Diego Valadés Ríos y José Woldenberg Karakowsky, solicitó al Senado de la República revisar las reglas electorales para combatir la “spotización” de las campañas. Los firmantes reconocen las virtudes de la reforma electoral de 2007, pues genera un nuevo modelo de comunicación política, pero advierten que la distribución de tiempos en medios, a pesar de equilibrar la contienda, no logró privilegiar espacios para el debate y el intercambio de propuestas, por lo que es necesario ajustarla.

para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta” (Jurisprudencia 29/2010). Al respecto, podemos mencionar cuatro ejemplos emblemáticos:

- a) Los tiempos en la cobertura de los noticieros. Esto está fuera de la regulación por tratarse de materiales periodísticos protegidos por la libertad de expresión. Es decir, promover la imagen de un partido o candidato envuelta en una noticia o una información periodística, de la que resulta muy complejo discernir el valor profesional que tiene y más aún censurar los contenidos.¹⁴
- b) Las opiniones de los analistas políticos. No olvidemos que los periodistas y analistas políticos pueden posicionar o derrumbar la imagen de una figura pública. Como afirma Popkin (1994), el impacto de los eventos de las campañas o actividades de las figuras públicas no depende sólo de las interpretaciones que de ella hagan los espectadores, sino de las ofrecidas por la élite de líderes de opinión de la televisión.
- c) Las locaciones y visitas. Otro ejemplo es el de la posibilidad de aprovechar las locaciones de un estado para cubrir las giras del gobernador o grabar desde ahí programas especiales, de espectáculos o de noticias. Promocionar al estado, pero incluir en dicha promoción la del gobierno en turno.

¹⁴ Al respecto, el TEPJF emitió en 2010 diversas jurisprudencias, tesis y sentencias que ya están impactando en las elecciones de 2011. Las resoluciones emitidas, que resuelven vacíos de la reforma electoral aprobada en 2007, confirman las facultades del IFE, definen obligaciones de concesionarios y permisionarios de medios electrónicos, así como las características y limitantes de la propaganda política.

- d) Posicionamiento en programas ajenos a los informativos o políticos. Un modelo que se ha fortalecido recientemente es el de la participación de políticos en programas de espectáculos y variedades. Agencias de relaciones públicas ofrecen al candidato mecanismos de promoción poco evidentes, como esquemas parecidos al *branding* o posicionamiento de una imagen o marca, al *product-placement* para integrar a un producto en una serie, telenovela o programa de televisión y el uso de “infomerciales”.^{15, 16}

SOBRE LA GUERRA SUCIA Y LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Primero. Otra causa de desbalance en las contiendas, que no ha logrado combatir del todo esta reforma electoral, tiene que ver con que los gobiernos de todos los niveles han seguido recibiendo acusaciones ante las autoridades electorales y los tribunales por su

¹⁵ Durante la discusión del Consejo General del IFE sobre los supuestos infomerciales que contrató el gobernador de Oaxaca Gabino Cué, el peritaje definió el término “infomercial” como un subgénero que combina elementos de estructura narrativa de los géneros periodísticos con características de producción, de composición narrativa, de discurso, de códigos y de significación propios de los mensajes persuasivos, sean comerciales o propagandísticos (IFE 2011).

¹⁶ Un caso emblemático se dio en la campaña de 2006, cuando en una telenovela de alto *rating* en Televisa, uno de los protagonistas (Armando Araiza, quien en 2009 haría una campaña similar a favor del Partido Verde) dijo en uno de los capítulos, y señalando sus razones, que votaría por Felipe Calderón para la presidencia. Bien dicen los autores del ensayo *Distorsiones de la propaganda política*, que ningún tipo de propaganda gubernamental “puede incluir la imagen o el nombre de servidores públicos, lo que no impide expresamente que se contraten entrevistas o menciones publicitarias en telenovelas, pero sí en caso de que éstas incluyan la imagen de un servidor público o se mencione su nombre” (Baños y Carriedo 2010, 141).

injerencia en los procesos, particularmente en lo que se refiere al despliegue publicitario de los programas gubernamentales. Si bien algunos casos se explican por los problemas aducidos por las televisoras para bloquear la señal, otros han sido sancionados cuando el monitoreo del IFE ha encontrado trasgresiones a la norma sin que medie cuestión técnica alguna.

Segundo. La reforma electoral implicó nuevos límites a la libertad de expresión, pero conviene recordar que ésta nunca ha sido un valor absoluto. No sólo en el ámbito electoral, sino en todos los asuntos públicos, este derecho encuentra una frontera en los derechos de terceros, así como en conductas ilícitas como la calumnia o la denigración. Con respecto a la disputa de valores y al debate que se sigue generando sobre la supuesta violación a la libertad de expresión con la prohibición explícita de compra de tiempo aire por terceros, consideramos que no se restringe. Como ya hemos mencionado, lo que se limitó fue el derecho comercial de contratación para que las campañas no fueran una operación de transferencia directa de recursos públicos a las empresas de comunicación. La prohibición buscó combatir la distorsión que hacía que quien más recursos tuviere, más pudiera influir en una contienda electoral.

Tercero. Por último, encontramos un grave riesgo en los tiempos de inicio de precampañas de funcionarios públicos. Es muy común ver a funcionarios aprovechando su posición para darse a conocer, promocionarse y hacer proselitismo en horario de trabajo; y aun en el supuesto de que se demostrara que sólo se realiza el proselitismo en horas no laborales (después de las 18:00 horas y los fines de semana), es difícil no reconocer que el peso del cargo y de la institución favorecen a un funcionario para el posicionamiento de su imagen antes del inicio del periodo de precampañas.

CONSIDERACIONES FINALES

Primero. Como se señala en las conclusiones del informe del IFE (2009), desde 2008, la reforma tiene pretensiones “extremadamente reguladoras”. Ello ocasiona que el nuevo modelo de comunicación política que se propuso tenga que resolver complejos problemas técnicos y políticos para funcionar correctamente. En los procesos electorales de 2009 y en otros comicios estatales ha podido apreciarse que las prohibiciones simultáneas sobre emisión de mensajes de funcionarios públicos, contenido de la propaganda, acceso a medios o problemas técnicos de telecomunicaciones, como el bloqueo de señales, crean un terreno en el que con facilidad partidos o candidatos pueden incurrir en conductas irregulares. Dicho de otro modo, la sobrerregulación abre el riesgo de que se multipliquen los actos indebidos y, por consiguiente, las denuncias y quejas ante la autoridad electoral.

Otro de los riesgos de la regulación excesiva sobre los procesos electorales es que el litigio se convierta en parte de las estrategias electorales de los partidos. Este problema no se resuelve sólo con que los organismos electorales tengan las facultades y atribuciones para aplicar el marco legal, sino en determinar si existen las condiciones efectivas para su implementación, sin que ello derive en una sobrecarga de quejas y procedimientos sancionadores.

Segundo. El amplio consenso político que se formó en torno a la reforma de 2007 se debilitó paulatinamente en el tamiz de la competencia electoral de los procesos electorales que la siguieron. El respaldo de los partidos permitió legislar medidas innovadoras no sólo en México, sino en América Latina. Sin embargo, hasta ahora la reforma ha sido insuficiente para disuadir a los actores de abstenerse de violar la prohibición de hacer actos anticipados de campaña o de difundir mensajes políticos en formatos que burlen la prohibición, como los infomerciales o la propaganda encubierta.

Tampoco ha logrado desmotivar la confrontación política a través de campañas negativas o negras. Esta clase de mensajes estuvieron presentes en el proceso electoral de 2009 y su recurrencia apunta a que se intensificarán al calor de la campaña electoral de 2012. La competencia política, en la práctica, resta fuerza a la posibilidad de que los actores centrales de este proceso —funcionarios, medios y partidos— cooperen suficientemente con la autoridad electoral para el éxito de los objetivos de la reforma. Y por el contrario, la adopción de estrategias que descansan en la confrontación y en la polarización política alienta la judicialización de los procesos electorales y amenaza con sobrecargar la actividad electoral de quejas y litigios.

Tercero. Si la sobreregulación implica retos para la aplicación de la norma, mayores peligros existen cuando la autoridad electoral no cuenta con las capacidades técnicas, la reglamentación y el respaldo de gobernantes, partidos y candidatos. La reforma, como se señala a lo largo de este libro, incluyó medidas innovadoras y controvertidas que afectan, por ejemplo, los intereses de particulares al prohibírseles contratar mensaje políticos en radio y TV, o de los medios de comunicación al modificarse las reglas para el acceso de los partidos a ellos. Por esta razón, los fallos y sanciones de la autoridad a los sujetos obligados suelen ser ampliamente debatidos y criticados.

Ahí está como ejemplo la sentencia del Tribunal que modificó la resolución del IFE (CG11/2011) relativa al procedimiento especial sancionador sobre la denuncia presentada por el PAN contra el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por violar lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Cofipe, sobre el incumplimiento de transmitir promocionales de su quinto informe de gobierno fuera del territorio de esa entidad a través de la televisión. Dicho fallo encontró que, en efecto, la transmisión de promocionales del informe implicó una violación a la ley electoral, pero el

funcionario fue eximido de responsabilidad y la sanción recayó en las televisoras. Si se hubiera juzgado que el gobernador incurrió en un acto anticipado de campaña por la violación al artículo 134 del Cofipe, podría haberse afectado incluso su aspiración a contender en los comicios presidenciales por estar sujeto a proceso judicial. No fue así y la sentencia le valió al Tribunal fuertes críticas que cuestionaron su voluntad e imparcialidad para aplicar la reforma de 2007. Esta es sólo una muestra de que la sobrerregulación somete a la autoridad electoral a una tensión política permanente y abre el riesgo de falta de control en el proceso.

Ahora las instituciones son blanco permanente de críticas por parte de algunos de los principales afectados por ella: los medios de comunicación. Esta situación provoca que su actuación, fallos y sentencias estén permanentemente expuestos a la confrontación política y a la presión de los sujetos obligados: gobiernos, partidos y candidatos. Así, el éxito de la reforma descansa en un alto porcentaje en la interpretación de la norma que haga la autoridad. La confrontación permanente es un desafío para la autoridad electoral, dado que tiende a debilitar la credibilidad de sus acciones.

V. FUENTES CONSULTADAS

- Abundis, Francisco y Pablo Aguirre Solana/Parametría. 2006. “Campaña negativa crea más indecisos”. *Excelsior*, 25 de agosto, sección Ciudad de México.
- Aceves, Francisco de Jesús. 2009. “Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: Los claroscuros de su regulación”. *Comunicación y Sociedad*, Revista del Departamento de Estudios de Comunicación Social de la Universidad de Guadalajara (julio-diciembre).
- Acosta Valverde, Miguel, coord. 2009. *Lodo y elecciones: Monitoreo de la calidad de las campañas en México 2009*. México: Propuesta Cívica, A.C.
- Amedi. 2008. Carta enviada a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de julio. Disponible en www.javiercorral.org (consultada el 20 de febrero de 2011).
- Ansolabehere Stephen, Iyengar Shanto, Simon Adam y Valentino Nicholas. 1994 “Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?”. *American Political Science Review* 88: 829-38.
- Arredondo Pablo, Raúl Trejo Delarbre y Raúl Fragoso. 1990. *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*. México: Universidad de Guadalajara.
- Baños, Marco Antonio y Luis Miguel Carriedo. 2010. “Distorsiones de la propaganda política”. *Justicia Electoral* 5, vol. 1. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuarta época. México.
- Baró, Ignacio Martín y Montero, Maritza, eds. 1987. *Psicología Política Latinoamericana*. Caracas: Panapo.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Bobbio, Norberto. 1999. *Teoria generale della politica*. Turín: Einaudi.

- Chaia, V. 2006. *Los medios y las elecciones en Brasil*. Trad. Martín Aranguri. Conferencia presentada en el “Primer foro de comunicación, educación y ciudadanía”. 27 de marzo, en Pamplona, España.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2006. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2011. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx> (consultada en junio de 2011).
- Córdova, Lorenzo. 2008. La reforma electoral y el cambio político en México. En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª reimp. Coords. Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco, 653-703. México: IJ.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx> (consultada el 10 de junio de 2011).
- Escalante, Fernando. 2011. “¿Por qué prohibir?”. *La Razón*, 8 de febrero, sección Nacional.
- Finkel, Steven y John Geer. 1998. “A spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising”. *American Journal of Political Science* 2, vol. 42 (abril): 573-95.
- Global Exchange Report. 2006. “EU Election Observation Mission, Mexico 2006 Final Report on the Presidential and Parliamentary Elections”. Disponible en <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/MX/reports/mexico-presidential-and-parliamentary-elections/view> (consultada el 18 de febrero 2011).
- Hayek, Friederich A. 2008. *Los Fundamentos de la Libertad*, 8a. ed. Madrid: Unión Editorial.
- Hume, David. 1963. *Essays Moral, Political and Literary*. Londres: Oxford University Press.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2006a. *Equidad y transparencia en la contienda electoral*. México: IFE.
- . 2006b. *Elecciones Federales 2006*. México: IFE.
- . 2006c. Informe sobre Reportes efectuados por los visitantes extranjeros en el proceso electoral federal 2005-2006. 23 de agosto. México: IFE.

- . 2009. *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral durante el proceso 2008-2009*. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2010a. Acuerdo CG377/2010, Consejo General del IFE, 31 de octubre.
- . 2010b. “Informe del Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de quejas y denuncias”, 12 de julio.
- . 2011a. Catálogo de Medios aprobados por la CRT. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo_de_Medios_Aprobados_CRT_Transparencia/jsessionid=nM5LNQhYdqPp2wQJYTSM26LH1sBb1H1y257YhBjQGj8pvCJCnpSkI-616415008I-757356863 (consultado el 27 de febrero de 2011).
- . 2011b. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el salón de sesiones del instituto, el 16 de marzo.
- Jurisprudencia 29/2010. TEPJF Sala Superior. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral: órgano de difusión de los criterios emitidos por el TEPJF, publicación semestral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 7, 2010.
- Kahn, K. y Patrick J. Kenney. 1999. “Do negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation”. *American Political Science Review* 4, vol. 93 (diciembre).
- Lau, Richard y Gerald M. Pomper. 2001. “Negative Campaigning by US Senate Candidates”. *Party Politics, Sage Publications* 1, vol. 7: 69-87.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press
- Lippmann, Walter. 2003. *La opinión pública*. Madrid: Langre.

- López Pintor, Rafael, coord. 2009. *Aplicación de la Reforma Electoral 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. México: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Madison James, Alexander Hamilton y John Jay. 1943. *The Federalist Papers*. Trad. Gustavo Velasco. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maravall, José María. 2008. *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- Montero, Francisco. 2006. *Mercenarios de la imagen: Mercadotecnia vs. Democracia*. México: Siglo XXI.
- Murayama, Ciro. 2006. Las condiciones de la competencia, dinero, medios y elecciones. En *Elecciones inéditas 2006: La democracia a prueba*. Coord. Islas, C y Cantú. México: Norma.
- . 2007. Dinero y política en la reforma constitucional de 2007. La equidad en el centro. En *Reforma Constitucional en materia electoral 2007*. México: Nueva Alianza.
- Napolitan, Joseph. 1972. *The Election Game and How to Win It*. Nueva York: Doubleday.
- NDI. National Democratic Institute. 2006. Informe de la Misión de evaluación pre-electoral del Instituto Nacional Demócrata en las Elecciones del 2 de julio. Disponible en <http://www.ndi.org/node/14951> (consultado el 12 de febrero de 2011).
- Noelle-Neuman, Elisabeth. 1995. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- Popkin. 1994. *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*, 2a. ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Propuesta Cívica. 2009. Segundo Informe de monitoreo de los spots de la elección federal de 2009, del proyecto de “Monitoreo de la calidad de las campañas electorales federales de 2009”. 2009. Disponible en: <http://www.propuestacivica.org.mx>
- Recursos de apelación SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010 acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario

- Institucional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en su carácter de Ejecutivo Federal y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Resolución CG269/2010. Actor: el Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General. Respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del C. Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y del Partido Acción Nacional por violaciones al COFIPE.
- Resolución GC11/2011. Respecto al procedimiento especial sancionador en contra del Gobernador constitucional del Estado de México y otros. Autoridad Responsable: Consejo General. Exp. SCG/PE/pan/CG/110/2010. 18 de enero de 2011.
- Resolución SCG/PE/PRI/CG/058/2010. Actor: Partido Revolucionario Institucional. En el caso contra el C. Felipe Calderón Hinojosa, Televisión Azteca SA de CV. Televisora Durango SA de CV y la C. Ramona Esparza González. México: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Rodríguez, Álex. 2010 “El poder está en las mentes”, entrevista a Manuel Castells. *Magazine*. 17 de enero. Sección Cultura. Disponible en http://www.magazinedigital.com/cultura/entrevistas/reportaje/cnt_id/4121/pageID/2 (consultada el 5 de febrero de 2011).
- Rousseau, Jean Jacques. 1953. *The Social Contract*. En *Political Writings*. Trad y ed. Frederick Watkins. Edimburgo: Nelson.
- Saletan, William. 1999. *Three Cheers for Negative Campaigning*. Slate City: Washington. Disponible en <http://slates.msn.com/id/56628/> (consultada en mayo de 2011).
- Senado de la República. 2007. Versión estenográfica de la reunión de comisiones unidas del 5 de septiembre. Disponible en <http://senado.gob.mx> (consultada en 17 de febrero de 2011).
- Sentencias SUP-RAP-75/2009, y SUP-RAP-82/2009. Actor: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Revocación de las resoluciones dictadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), vinculadas con la difusión de promocionales en televisión contratados por legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) como informes de gestión de su grupo parlamentario.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. Dictamen de la elección 2006. Versión estenográfica de la sesión pública del 5 de septiembre. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/> (consultada el 12 de febrero de 2011).

Valdés Zurita, Leonardo. 2010. Ponencia sobre el nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral: el por qué y sus logros, discurso pronunciado en la OEA en la Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”, el 6 de mayo.

Zedillo, Ernesto. 1994. Mensaje de toma de posesión. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html> 1 de diciembre, (consultada el 8 de febrero de 2011).

Zovatto, D. 2007. “América Latina después del ‘rally’ electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”. *Nueva Sociedad* 207 (enero-febrero).

*Medios de comunicación y la reforma electoral
2007-2008. Un balance preliminar*
es el número 26 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en junio de 2013
en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.

