

**Poder político,
¿control mediático?**

Apuntes sobre política y la
reforma electoral de 2007



**Poder político,
¿control mediático?**
Apuntes sobre política y la
reforma electoral de 2007

Carlos Rafael Emiliano **GÓMEZ RODRÍGUEZ**



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

Toluca, México, **2022**

JS211
I3 B33
2022

Gómez Rodríguez, Carlos Rafael Emiliano

Poder político, ¿control mediático? Apuntes sobre política y la reforma electoral de 2007 / Carlos Rafael Emiliano Gómez Rodríguez. – Toluca, México : Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2022.

167 p. : ilustraciones, gráficas. – (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática; 48)

ISBN: 978-607-8818-11-2

ISBN: 978-607-8818-12-9 versión electrónica

1. Medios y comunicación política, México 2. Financiamiento en campaña, estadounidense 3. Financiamiento público y de partidos, México 4. Elección presidencial 2006 5. Libertad de expresión.

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 48

Primera edición, mayo 2022.

D. R. © Carlos Rafael Emiliano Gómez Rodríguez, 2022.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2022.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-8818-11-2

ISBN de la versión electrónica 978-607-8818-12-9

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx

Índice

Consideraciones previas	7
Medios y comunicación política	17
Regulación de medios y comunicación política	21
La televisión y su importancia para la vida política	27
Los medios: un grupo de presión en México	33
Financiamiento y papel de los medios en campañas políticas	37
La relación entre dinero y comunicación política	40
Modelo estadounidense	45
Modelo continental	50
El modelo mexicano y su evolución	59
El modelo híbrido mexicano	63
Evolución del modelo mexicano (1917-1973)	69
Los partidos políticos como entidades de interés público	78
Punto de inflexión: la elección presidencial de 2006	87
Un preludeo al conflicto: la Ley Televisa	92
La elección presidencial de 2006	103
Nuevo modelo mexicano de financiamiento	110
El amparo de los intelectuales. ¿Defensa de la libertad de expresión o defensa de la libertad comercial?	127
Conclusiones	143
Bibliografía	151





CONSIDERACIONES PREVIAS

The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer —often, indeed, to the decider himself.

John Fitzgerald Kennedy¹

La noche del 2 de julio de 2006, el consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), Luis Carlos Ugalde Ramírez, emitía un anuncio en cadena nacional para señalar que el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar era tan estrecho que, en ese momento, resultaba imposible anunciar a un candidato ganador en las elecciones presidenciales. Para entonces, resultaba evidente que se trataba de los comicios más competidos en la historia democrática de México. Esta decisión —aún cuestionada— del doctor Ugalde resultó ser el preludio de un conflicto poselectoral que culminaría con una nueva —y ampliamente discutida— reforma electoral.

El cómputo final de los votos de esa elección mostró que la diferencia entre Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), y Andrés Manuel López Obrador, candidato de la

¹ “La esencia de la decisión final permanece impenetrable para el observador —frecuentemente, de hecho, incluso para quien toma la decisión” (“Prefacio”, en Sorensen, 2005, pp. xxix).

Coalición “Por el Bien de Todos”, fue tan sólo de 0.56 % (IFE, 2006), en un proceso electoral marcado por la polarización que se generó al privilegiar campañas negativas en los medios masivos de comunicación; un proceso electoral recordado por campañas de miedo que pronosticaban un futuro entre una “izquierda populista” que representaba “un peligro para México”, o una “derecha corrupta” que significaba “más de lo mismo”; un proceso electoral dominado por la descalificación, más que por la argumentación o propuestas.

Esta situación, aunada a la negativa categórica de Andrés Manuel López Obrador a aceptar los resultados, condujo a un conflicto poselectoral de consecuencias importantes para el sistema político mexicano. De acuerdo con la ex consejera electoral Jacqueline Peschard (1996-2003), la elección presidencial de 2006 originó una crisis de legitimidad del gobierno y de las instituciones electorales, que se convirtió en el principal impulso de la reforma electoral de 2007-2008 (Peschard, 2010, p. 401). Suena sensato. Sin embargo, difiero ligeramente de la ex consejera Peschard en un punto importante: considero que la crisis poselectoral de 2006 no fue necesariamente *el impulso*, sino una *justificación* de la clase política para preparar una reforma electoral más acorde con la nueva realidad política, en la cual resultaba claro que la regulación en materia electoral era ya insuficiente. Desde luego, sería ingenuo dejar de considerar los intereses políticos del momento: tan sólo un sexenio después —anotación que hago al margen para ejemplificar la importancia que siempre tendrá el interés político—, la profesora Soledad Loaeza explicaría de manera sumamente acertada este último punto, refiriéndose a la *siguiente* reforma electoral, que tuvo lugar en 2014:

Las discusiones que se anuncian sobre la Reforma Electoral tienen muchos aspectos: pero en la mira está en primerísimo lugar el IFE, la corona de nuestra democracia que tanta irritación ha causado a las fuerzas políticas a lo largo de su breve historia, que no rebasa el cuarto de siglo. El instituto encargado de organizar y administrar los procesos

electorales federales ha frenado en muchos casos los comportamientos atrabiliarios de los actores políticos, ha querido someterlos a las reglas que ellos mismos se dieron —pues finalmente el IFE es obra de los partidos—, y cuando las han violado, el instituto los ha sancionado (aunque habrá que admitir que no siempre lo ha hecho). Se creó como un órgano del Estado mexicano pero, lamentablemente, se ha convertido en un órgano de representación partidista que está sujeto al equilibrio de las fuerzas políticas, que no es de ninguna manera un dato permanente (Loeza, 2013b, p. 319).

Regresando al escenario que atañe a este trabajo, la reforma electoral de 2007, considero que su principal impulso puede hallarse, más bien, en la obsolescencia que tenía el modelo de financiamiento público y de acceso a medios masivos de comunicación durante el proceso electoral de 2006. Con esto no busco establecer, bajo ninguna circunstancia, una relación causal directa. La reforma electoral de 2007 fue mucho más que una simple reacción a los problemas evidenciados en la elección presidencial de 2006;² considerarla úni-

² Desde mi punto de vista, además de los problemas que representaban el modelo de financiamiento y de acceso a medios en las campañas electorales, los principales factores que confluyeron en la agenda pública como detonantes de la reforma electoral de 2007 fueron 1) la elección de los consejeros electorales del IFE en 2003 bajo un esquema de cuotas partidistas, en el cual se dejó sin “representación” a la izquierda, lo cual provocó cuestionamientos sobre la autonomía y, posteriormente, sobre la legitimidad del Consejo General del Instituto; 2) la evidente intervención del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, en el proceso electoral de 2006, desde su agenda personal para desaforar al entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, hasta el marcado proselitismo por el PAN, durante la campaña —señalamientos aceptados por el propio Fox durante una conferencia ofrecida en Washington, en 2007—; 3) las burdas modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, mediante el paquete de reformas conocido como Ley Televisa, que únicamente favorecía intereses particulares de los grandes consorcios mediáticos, atentando contra la potestad soberana del Estado y que, tras su aprobación, acabaron por ser declarados anticonstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); 4) la intervención de grupos empresariales en el proceso electoral de 2006, que desplegaron campañas a favor del gobierno y en contra del candidato de la izquierda; y 5) el vacío de reglas claras y precisas para resolver impugnaciones a la elección presidencial.

camente de este modo sería simplista, pero resulta evidente que los acontecimientos de ese año reflejaron un claro agotamiento de diversos aspectos del sistema electoral (véase Córdova Vianello, 2009, pp. 104-105).

La reforma electoral de 2007-2008 tuvo dos grandes objetivos: 1) sistematizar y ordenar la legislación electoral mexicana en términos de precampañas y campañas, partidos políticos, coaliciones, financiamiento público y fiscalización; y 2) facultar al IFE como la autoridad única en la administración de los tiempos electorales de radio y televisión, y dotarlo de la capacidad de imponer sanciones en caso de incumplimiento (Córdova Vianello, 2013, pp. 270-271). Aunque se trató de una reforma muy amplia, es posible hallar su parte medular en el ámbito de los medios de comunicación.³

³ No está dentro de los propósitos de este trabajo presentar un análisis de todos los cambios que representó la reforma electoral de 2007. Únicamente me he planteado enfocarme en el ámbito de la comunicación política. La reforma fue tan vasta y compleja que cada uno de sus elementos podría ser objeto de una investigación aparte; baste señalar algunos de los más significativos de la misma: 1) se incorporaron nuevas reglas para la constitución de partidos políticos y de liquidación de bienes partidistas (en el caso de pérdida de registro); 2) se modificó el régimen de coaliciones para flexibilizarlas y permitir que los sufragios se contabilizaran de manera separada por cada uno de los partidos pertenecientes a la coalición; 3) se establecieron con claridad las modalidades del financiamiento público a los partidos políticos, así como nuevos límites al financiamiento privado; 4) se redujo la duración de las campañas; 5) se incorporaron reglas para las precampañas; 6) se estableció la prohibición de contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación por parte de los partidos políticos, otorgando el acceso a publicidad en radio y televisión únicamente mediante el IFE y durante los tiempos públicos del Estado; 7) se prohibió que los particulares pudieran contratar propaganda a favor o en contra de un partido o candidato (medida que se elevó a rango constitucional); 8) también se prohibió la transmisión en México de mensajes contratados en el extranjero; 9) se prohibió la transmisión de cualquier tipo de publicidad gubernamental durante campañas electorales; 10) además, la propaganda pública ya no podrá ser personalizada; 11) se creó la Contraloría General del IFE; 12) se especificó en la Constitución que la nulidad de una elección podrá declararse sólo en los casos señalados en las leyes, y 13) se incorporaron las causales específicas de nulidad de la elección presidencial que no se contemplaban hasta ese momento (para un análisis detallado de todos los cambios en las reglas electorales que representó la reforma de 2007, véase IFE, 2008).

¿Por qué los medios de comunicación? En buena medida porque “la batalla electoral [de 2006] 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” (Buendía Hegewish y Azpiroz Bravo, 2011, p. 15). Esto aunado al hecho de que la radio y televisión en México están concentradas, lo cual trae consigo problemas que requieren regulaciones de todo tipo: contra denostación y calumnias o para garantizar el derecho de réplica, por señalar tan sólo dos ejemplos de clara importancia. Para entender la regulación de los medios hay que entender, primero, la concentración de los mismos y la política que los rodea. En este aspecto es fundamental comprender las razones por las cuales existía la legislación anterior en México. Y las razones por las que cambió.⁴

¿Por qué partir de una campaña electoral? Porque es un momento clave de la vida política nacional, en el cual el triángulo medios-política-dinero llega a su punto álgido debido a que: 1) existe cada vez un mayor poder de los medios de comunicación en la esfera pública; piénsese que como guardianes de la información que son, los medios tienen una poderosa capacidad de moldear la percepción de la sociedad (O’Neil, 1988, p. 2), por lo cual resultan indispensables para cualquier actor político; y 2) hay una manera específica de asignar tiempos para partidos y candidatos, así como criterios para matizar las reglas, lo que ha permitido históricamente el acceso a medios a los partidos pequeños.

⁴ El presente trabajo de investigación se centra en el acceso a radio y televisión por parte de actores políticos. Esto debido a que permiten la diseminación de la información de una manera más rápida y mucho más cercana que otros medios: los medios electrónicos permiten un efecto sonoro y visual del que carece la prensa. Mediante esto, pueden llegar a tener un impacto repentino, e incluso dramático, al ofrecer la transmisión de toda clase de información simbólica (como discursos o movilizaciones) que puede moldear las preferencias de los electores en cuestión de minutos, así como repetirse una y otra vez, al gusto del público (O’Neil, 1998, p. 8).

De este modo, resulta evidente que el papel de los medios de comunicación en las campañas electorales ha sido cada vez más relevante en México. Pero no sólo ahí, sino también en la vida política considerada en un sentido amplio. No hace falta indagar demasiado para descubrirlo; basta hacerse una simple pregunta: ¿en quién cree más el ciudadano común, en sus líderes políticos o en las grandes figuras de los medios, muchas de las cuales se ostentan bajo el liderazgo moral de “la sociedad civil”? La respuesta parece clara. Lo mediático se ha situado en un lugar privilegiado; un lugar desde el cual se es capaz de condicionar lo político.

Desde luego, los medios de comunicación no son actores neutros: “fijan agendas, iluminan hechos al tiempo que ensombrecen otros. Seleccionan, editan, alteran y hasta llegan a manufacturar realidades” (Fuentes Berain y Juárez Gámiz, 2008, p. 7). Con ello, la agenda gubernamental puede prosperar o sucumbir según el acuerdo de esos intereses. Así, los medios se han convertido en actores capaces de dar el visto bueno para muchas acciones públicas. Esto, aunado a la clara conciencia pública de que sin ellos no se puede acceder al poder ni se puede mantener dentro de éste.

Basado en estas premisas, el hilo conductor de este trabajo será la legislación sobre medios y campañas electorales, es decir, la regulación entre medios de comunicación y política en México.⁵ El objetivo será entender y explicar la regulación actual, con sus características y razones. Y, a partir de ahí, exponer las razones de la reforma electoral de 2007, así como la manera en que reaccionaron al respecto los medios y la clase política. La hipótesis que sostengo es que los cambios a la regulación en materia de comunicación polí-

⁵ A lo largo de esta investigación entiendo el concepto *regulación* como cualquier intervención gubernamental que tiene como finalidad modificar el comportamiento de individuos o grupos determinados en una sociedad, a quienes se les pueden otorgar derechos (como igualdad de oportunidades en el acceso a medios, por ejemplo) o se les pueden imponer restricciones sobre ciertas conductas o acciones (por ejemplo, la prohibición a particulares de contratar publicidad en una campaña electoral).

tica que se incluyeron en la reforma electoral de 2007 eran necesarios en nuestro sistema político; que el modelo de financiamiento y publicidad política que se escogió en el pasado era ya inconsistente con la realidad actual; y que la reforma de ninguna manera supone un ataque a la libertad de expresión, como ha sido señalado por un amplio número de intelectuales mediáticos. Acaso podría considerársele una limitante a la libertad comercial.

Para ello, estructuré la investigación en cinco secciones. Para comenzar, en el capítulo uno busco exponer la importancia que los medios de comunicación tienen en la sociedad actual, señalando algunos aspectos históricos que me permitirán argumentar lo siguiente: desde la aparición de la prensa escrita, los espacios de comunicación política han resultado problemáticos, pues se trata de vehículos de intereses que van más allá de lo que se escribe. De ese modo, especialmente a través de la televisión, los medios se han convertido en un importante grupo de presión.

En el capítulo dos, elaboro un marco conceptual sobre el financiamiento a las campañas electorales y el papel que desarrollan los medios en las mismas, con el fin de determinar el tipo de modelo de financiamiento de campañas que se utilizó en México hasta la reforma electoral de 2007. Es así que, para el desarrollo del capítulo, presento una explicación sobre la importancia que tiene la regulación del dinero y los medios de comunicación en las campañas electorales mediante la comparación de los dos modelos⁶ generales de financiamiento más utilizados: 1) modelo estadounidense, esquema basado en la premisa de financiamiento privado-publicidad privada, en el cual las campañas políticas son un tema privado; y 2) el modelo continental, esquema en el cual el estado financia a partidos y candidatos, y se usa tiempo oficial en medios para la publicidad de

⁶ Entiendo modelo como una simplificación de la realidad. Esta definición me resulta útil por una sencilla razón. Si bien trato de ser específico con los elementos de cada modelo estudiado, no persigo como objetivo describir a detalle las particularidades inherentes a cada uno de los países que lo comparten.

las campañas, bajo la premisa de financiamiento público-publicidad gratuita, es decir, en este modelo las campañas son de interés público. La singularidad del modelo continental decide todo lo demás, pues implica hacerse cargo de lo siguiente: ¿debe haber límites al dinero que se puede gastar?, ¿acaso al modo de obtener esos recursos?, ¿debe haber transparencia en la ejecución de recursos?

En el tercer capítulo explico la manera en que se diseñó con el paso de los años —y de las reformas— el modelo mexicano de financiamiento de campañas. Señalo que éste se construyó como un modelo híbrido entre el estadounidense y el continental: un esquema de *financiamiento público-publicidad privada*. Es decir, si bien el Estado otorgaba dinero a los partidos políticos, éstos podían comprar publicidad en los medios. El acuerdo no sólo resultaba muy particular, sino también confuso. Del desarrollo del capítulo se desprende que, si bien este esquema híbrido puede actualmente resultar perjudicial para la democracia, fue justamente uno de los elementos que permitió —en su momento— espacios importantes para la oposición.

El capítulo cuarto es el de mayor densidad empírica. En éste, me dedico a explorar el proceso político que llevó a la reforma electoral de 2007, con sus consecuentes implicaciones en materia de regulación a medios de comunicación. Busco demostrar que la elección presidencial de 2006 mostró lo evidente: que la regulación era ya deficiente e incapaz de atender la nueva realidad social y política. ¿Qué tanto afectó a la democracia —y al resultado de la elección— una campaña negativa sin precedentes como fue aquella del “peligro para México”? Por un lado, la reforma electoral de 2007 se gestó para enfrentar un problema de gasto; por el otro, para resolver un problema de regulación de las televisoras. En este sentido, en 2007 se optó por una solución drástica. Acaso no era la óptima, pero sí resultaba congruente.

Finalmente, en el capítulo cinco me enfoco en las reacciones a la reforma electoral de 2007 por parte de los *medios* —representen-

tados fundamentalmente, lo acepten o no, por un número importante de intelectuales mediáticos— acerca de la prohibición que se oficializó para que: a) los recursos públicos pudieran seguirse utilizando para comprar publicidad privada, y b) que los particulares pudieran contratar publicidad privada para apoyar a uno u otro candidato. El peso de esta sección se encuentra en el análisis del amparo que presentaron los mencionados intelectuales, en el cual afirmaban que la reforma electoral violaba sus derechos políticos. ¿Qué se discutió y qué no a raíz del amparo? ¿Se limita la libertad de expresión o únicamente una forma de libertad comercial?

Dicho esto, no me queda más que esperar que alguna idea en los apuntes que prosiguen pueda resultar de utilidad para futuras investigaciones. Acaso más de una.



Medios y
comunicación política

*The television is 'real'. It is immediate, it has dimension.
It tells you what to think and blasts it in. It must be right.
It seems so right.
It rushes you on so quickly to its own conclusions
your mind hasn't time to protest. 'What nonsense!
Ray Bradbury⁷*

Una de las funciones tradicionales de los medios ha sido servir como instrumento de comunicación entre gobierno y ciudadanía. No obstante, en la actualidad los medios representan un componente más de las fuerzas políticas, al tener una significativa influencia en la opinión pública y un amplio margen de participación en la política activa.

Una primera aproximación para tratar de entender este fenómeno consiste en señalar que, alrededor del mundo, los medios controlados por el poder del Estado han ido en declive, mientras que los medios de comunicación de carácter privado han tenido un auge. Esto ha generado la necesidad de incluirlos en una relación material y simbólica con otros grupos de poder (Mancini y Swanson, 1996, p. 11). Desde luego, también ha traído consigo consecuencias relevantes para la forma de hacer política.

⁷ "La televisión es 'real'. Es cercana, tiene dimensión. Te dice qué pensar y te bombardea con ello. Debe tener razón. Parece tener la razón. Te apresura tan rápido a sus propias conclusiones que tu mente no tiene tiempo para protestar. ¡Qué tontería!" (Bradbury, 1954).

Es por ello que el nivel de calidad de los medios, el uso que éstos dan a la comunicación política y el potencial abuso que pueden ejercer mediante su ejercicio son cuestiones que deben estudiarse en el ámbito de la sociología y la ciencia política (Hobbs, 2016, p. 371). Para el profesor Manuel Castells, “el poder de los medios de comunicación se encuentra en el centro de la estructura y la dinámica de la sociedad” (citado por Hobbs, 2016, p. 371), pues se basa en el control de la comunicación y la información.

Con esto no quiero decir que los medios *ostenten* hoy el poder. Es importante recordar que el poder es una relación y no una propiedad. El ejercicio exitoso del poder depende “de la importancia relativa de los valores en conflicto en la mente del destinatario en la relación de poder” (Bachrach y Baratz, 1963, p. 633). Para los estudiosos de la teoría relacional del poder —Harold Lasswell es quizás el más recordado— hablar de poder requiere referirse, al menos, a cinco dimensiones básicas: peso, ámbito, alcance, costo y medio.⁸ Es claro que la relación entre medios de comunicación y poder político cumple con estas dimensiones, y que los medios de comunicación no tienen poder, sino que lo ejercen sobre las instituciones políticas.

El enfoque pluralista puede ayudar a entender, en un plano analítico, la influencia y el poder que los medios ejercen en la actualidad. En “The Concept of Power”, Robert Dahl (1957) describe, primero, su idea intuitiva de poder, es decir, la capacidad de A para hacer algo que B de otra forma no haría; y después, su enfoque intuitivo de la relación de poder, que implica un intento exitoso de A para hacer algo que B de otra forma no haría. El primero habla de capacidad; el segundo, de un intento exitoso. Ésta es, para él,

⁸ El grado en el cual A logra influenciar la decisión de B mide su *peso* en la relación de poder; el *ámbito* se refiere al número de actores sujetos a la influencia de A; el *alcance* es la lista de valores (o el comportamiento) de B afectados por A; el *costo* determina qué tan caro resulta para A influir en las acciones de B, y qué tan caro resulta para B cumplir con las demandas de A; el *medio* es la manera en que se ejerce el poder (para una explicación más amplia de la teoría relacional del poder, véanse Lasswell, 2009; Baldwin, 2013).

la diferencia entre el poder potencial y el poder real. Para los pluralistas, el ejercicio del poder es central; para entenderlo estudian el comportamiento observable: quién es el actor que prevalece en la toma de decisiones. Éstas implican un conflicto directo, que se aproxima a un experimento sobre quien tiene mayor capacidad para afectar el resultado.

De este modo, la influencia que los medios despliegan ante el poder político puede explicarse mediante un ejercicio pluralista, donde el interés público se enfrenta con el deseo de las empresas mediáticas de maximizar sus beneficios económicos y políticos.⁹

REGULACIÓN DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

La comunicación política, al colocarse bajo la lente de las ciencias sociales, resulta un concepto complejo: mientras más se piensa en él, más difícil es encontrar una manera única de definirlo, pues está abierto a un amplio rango de interpretaciones. Tanto, que me atrevo a otorgarle el carácter de *concepto esencialmente disputado*, como llamó Walter Bryce Gallie (1956) a aquellas ideas que, invariablemente, implican disputas sobre sus usos adecuados.¹⁰ Y si bien

⁹ En el cuarto capítulo de esta investigación, presento un análisis para el caso de México que permite demostrar que los medios han tenido la capacidad de i) llevar a cabo políticas en oposición de otros actores; ii) vetar políticas iniciadas por otros; o iii) impulsar políticas sin oposición alguna.

¹⁰ Si bien una discusión filosófica sobre este tipo de conceptos está fuera del alcance de mi investigación, considero importante señalar que Gallie ofrece una definición de este tipo de conceptos mediante siete criterios que permiten identificarlos y entenderlos: (i) su carácter apreciativo; (ii) su complejidad interna; (iii) que pueda describirse de diversas maneras; (iv) su apertura a posibles modificaciones a la luz de un cambio en las circunstancias del momento; (v) el reconocimiento recíproco de su carácter controvertido entre las partes contendientes; (vi) que el concepto se derive de un modelo original cuya autoridad sea reconocida por todos los usuarios del mismo; y (vii) la competencia progresiva, a través de la cual se pueda lograr una mayor coherencia de su uso conceptual (Gallie, 1956, pp. 171-180). Un buen análisis al respecto puede encontrarse en Collier *et al.* (2006).

existe un muy amplio número de maneras de entenderla, una breve revisión de la literatura permite encontrar un hallazgo interesante: la característica esencial que es común a gran parte de las definiciones es la influencia¹¹ que puede tener un mensaje político sobre su receptor, así como la forma en que éste se percibe.

Para la profesora Pippa Norris (2002, p. 127), la comunicación política es, más bien, un proceso interactivo relacionado con la transmisión de información a través de mensajes entre políticos, medios de comunicación, grupos de interés y el auditorio. Doris Graber (2005) la define en su investigación como “la construcción, envío, recepción y procesamiento de mensajes que tienen un impacto potencial directo o indirecto en la política” (p. 479), esto se logra mediante un efecto significativo en las creencias y comportamientos de individuos, grupos, instituciones e incluso sociedades enteras (Graber, 2005, p. 479). El profesor Mitchell Hobbs (2016) considera que la comunicación política forma parte de:

los intercambios de información que utilizan las redes de comunicación de la sociedad, y que influyen [en su] pensamiento y acción. De este modo, la comunicación política —incluyendo discursos, documentos sonoros y consignas, generalmente denominadas *spin*— es fundamental para los procesos que constituyen la democracia representativa (p. 372).

Por su parte, Michel Crozier (2006, p. 2) considera que la comunicación política no se trata únicamente de la producción, difusión y recepción de mensajes políticos, sino que forma parte integral en la constitución de formas y procesos políticos. El reciente *Oxford*

¹¹ Para los propósitos de este trabajo utilizo la definición de Talcott Parsons (1963), quien define el concepto de la siguiente manera: “La influencia es una manera de tener efecto sobre las actitudes y opiniones de los demás, mediante la acción intencional —aunque no necesariamente racional. Dicho efecto puede ser para cambiar una opinión o para evitar un posible cambio [en la misma opinión]”.

Handbook of Political Communication ofrece una definición que busca ser más concisa: la entiende como “la presentación e interpretación de la información, mensajes o señales con consecuencias potenciales para el ejercicio del poder compartido” (Jamieson y Kenski, 2014, p. 3).

Para los propósitos de este trabajo me resulta de utilidad la definición que ofrece la *American Political Science Association*,¹² pues concibe a la comunicación política como la “*creación, moldeo, difusión y efectos* de la información dentro del sistema político —tanto nacional como internacional— ya sea por parte de los gobiernos, instituciones, grupos o individuos” (Jamieson y Kenski, 2014, p. 2, las cursivas son mías), con lo cual —considero— reúne, de manera sucinta y clara, los elementos principales que son comunes en la literatura.

Ante un escenario en el cual los medios de comunicación se encuentran indisolublemente ligados a las instituciones y prácticas democráticas, con todas las ventajas y efectos potencialmente perversos que ello implica, ¿resulta evidente la necesidad de regular esta relación? Antes de responder a esta pregunta, es fundamental establecer, primero, lo que se entiende por regulación a lo largo de este trabajo; y, segundo, que este tipo de regulación no es un tema nuevo, sino que comenzó con la utilización de la imprenta desde principios del siglo xv.

En esta investigación, entiendo el concepto *regulación* como la imposición, por parte del gobierno, de normas respaldadas por el uso de sanciones, cuya finalidad es modificar el comportamiento de individuos y empresas del sector privado (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [ocde], 1993, p. 72), con el fin de salvaguardar los intereses del Estado. Es decir, se trata de las reglas aplicadas por las autoridades políticas y administrativas para todo tipo de actividad en los medios (McQuail, 2010). En conse-

¹² Asociación Americana de Ciencia Política, una de las agrupaciones más influyentes para todos los campos de esta disciplina en el ámbito mundial. Desde 1906 ha publicado trimestralmente la *American Political Science Review*.

cuencia, se habla de una potencial intervención sobre actividades consideradas de interés público, por razones de eficiencia técnica, o para atender necesidades diversas del mercado.¹³

Regular los medios ha sido una tarea fundamental para los intereses del Estado, y no debe confundirse con actos de censura o cualquier otro ataque a la libertad de expresión.¹⁴ Históricamente, la regulación de los medios ha reflejado el contexto de cada sociedad en que se implementa. Las causas, las razones, los orígenes de la regulación en este ámbito pueden ser tan variadas como países hay en el mundo, en virtud de que los aspectos que se identifican como un asunto a regular pueden variar de un país a otro, del mismo modo que las respuestas posibles para su solución (McQuail, 2010). Sin embargo, sí es posible definir algunos patrones que han permitido justificar dicha política, por ejemplo:

1. Preservar el interés público y la seguridad nacional.
2. Proteger los derechos individuales, sectoriales, y de aquellos intereses que pudieran verse afectados por el uso irresponsable de los medios.
3. Mantener condiciones que garanticen el libre mercado en los medios.
4. Promover el acceso a los medios de forma equitativa, la libre expresión y la diversidad.
5. El respeto a las costumbres públicas.

¹³ Resulta fundamental señalar que la regulación de medios no sólo implica un carácter restrictivo, sino también uno positivo. En la cuestión electoral, pueden considerarse como tales los incentivos para emitir programas de servicio público, por ejemplo, segmentos educativos, noticias de las comunidades, programas pedagógicos, espacios de salud o de cuidado al medio ambiente.

¹⁴ Desde luego, existen Estados que se aprovechan de la regulación para censurar, capturar o controlar a los medios. Sin embargo —como busco demostrar en los capítulos subsecuentes—, no considero que esto suceda en el caso de México, motivo por el cual este tema no será tratado en la presente investigación.

6. La búsqueda de beneficios en términos de flujo de información, acceso a la misma y participación de la sociedad en la esfera pública.
7. Proteger a los individuos contra insultos, calumnias y prejuicios.
8. Limitar el acceso de contenidos indeseables a la juventud.
9. Proteger los derechos de propiedad en comunicación e información.
10. Salvaguardar el derecho individual a la reputación (McQuail, 2010).

Se puede apreciar que el concepto general de *interés público* bien podría considerarse el *quid* para un modelo general de regulación de los medios. Dicho esto, me resulta fundamental recordar que la regulación a los medios no es algo nuevo. Tampoco llegó con la aparición de la radio y la televisión.

Como señalé en las primeras páginas, los espacios de comunicación política han resultado problemáticos desde la aparición de la imprenta, pues son vehículos de intereses que buscan ir más allá de lo que se escribe. Si bien este instrumento en un principio no estuvo del todo *regulado*, sí estuvo supervisado por las autoridades —fundamentalmente eclesiásticas— a fin de combatir los *grandes males* que representaban la herejía y la disidencia.¹⁵ Me permitiré ejemplificar brevemente esto con el caso de Inglaterra, donde la historia del uso y la regulación de la imprenta demuestra una clara tensión que motivó a la clase gobernante a emprender acciones tendientes a controlar los contenidos que se publicaban, pues:

La Corona pudo darse cuenta de que la nueva tecnología tenía ventajas y potencialidades extraordinarias para asegurar la difusión de los

¹⁵ En Estados más autocráticos, como el Imperio Otomano y Rusia, la imprenta simplemente estuvo prohibida por otros doscientos —o incluso más— años (McQuail, 2010).

materiales estatales, ya fuera propaganda, instrumentos legislativos o proclamas. Había ventajas en desarrollar y hacer cumplir una política común distribuyendo múltiples copias idénticas en una forma tangible y más duradera que la palabra hablada o una lectura en las plazas públicas. Esto significaba que el poder estatal podía ser centralizado y administrado de manera más efectiva, una alta prioridad para todos los monarcas Tudor. El problema era que la nueva tecnología también podía facilitar la difusión de puntos de vista que no eran consistentes con la política o los objetivos del Estado y, a medida que la Reforma se abría camino hacia Inglaterra, se hacían más evidentes los niveles de disputa y conflicto (Harvey, 2012, p. 39).

Con el tiempo, esto condujo a la necesidad de otorgar licencias para todas las imprentas del Estado, así como el requisito de contar con una aprobación previa de la iglesia sobre los textos que serían publicados (véase McQuail, 2010). De este modo, la imprenta se convirtió en una herramienta del Estado inglés: para 1512, toda la legislación gubernamental, ya sea en materia de comercio, prendas de vestir o religión, se había puesto a disposición de la población, en forma accesible y autorizada mediante el uso de la imprenta (Harvey, 2012, pp. 31-32). Con ello, el Estado garantizaba la integridad del contenido que se publicaba (véase Harvey, 2012), a la vez que se restringía la entrada a posibles disidentes en la industria de la impresión. Para la Corona —y, desde luego, la iglesia— resultaba importante contar con un público informado, pues nadie podía alegar la ignorancia de la ley si ésta se encontraba bien publicitada, disponible y en una forma que tenía el imprimátur del Estado (véase Harvey, 2012).

Por otro lado, entre los siglos *xvi* y *xix* en Europa Occidental —y, de manera similar, en América del Norte—, la historia de la regulación de medios se trató de una lucha contra las restricciones para la publicación en nombre de la libertad de expresión y su comercio, incluidos los derechos de autor (véase McQuail, 2010). Con la invención de nuevos medios durante los siglos *xix* y *xx*, como el telégrafo

eléctrico y el teléfono inalámbrico —que permitieron la posterior transmisión de la radio pública— la regulación adquirió un carácter más bien técnico (McQuail, 1994, pp. 172-173). El principal motivo para regular no era ya el control de los contenidos, sino la búsqueda por la implementación más eficiente de los monopolios naturales a los que tendían estos nuevos inventos, y se buscaba también el beneficio del consumidor (McQuail, 1994, pp. 172-173).

En el siglo xx inició la radiodifusión como se le conoce hoy en día. Podría parecer innecesario mencionarlo, pero la principal innovación de la radio y la televisión es que ambas permitieron al espectador, en mayor o menor medida, la posibilidad de presenciar eventos de manera directa, a medida que éstos ocurrían. Este rasgo distintivo vino acompañado —desde sus inicios— por un alto grado de regulación por parte de la autoridad pública en diversos frentes: a veces por necesidades técnicas, frecuentemente por conveniencia económica y, desde luego, en la búsqueda del interés estatal (McQuail, 1994, p. 18). En teoría, a pesar de su cercanía con los centros de poder —acaso por este mismo detalle—, la radio y la televisión difícilmente han podido adquirir, *de iure*, la misma libertad de la cual ha gozado la prensa para expresar opiniones y actuar con independencia política, dada la amplia gama de regulaciones que históricamente han constreñido a estos medios. *De facto*, las cosas funcionan de manera distinta, pues la televisión es cada vez más un vehículo de intereses capaz de condicionar el quehacer político y social de un país.

LA TELEVISIÓN Y SU IMPORTANCIA PARA LA VIDA POLÍTICA

La televisión se ha convertido en la principal fuente de socialización e información cotidiana —frecuentemente encubierta en forma de entretenimiento—, al haber trascendido las barreras históricas de la alfabetización y la movilidad (Gerbner *et al.*, 2002, p. 44). El surgi-

miento de la televisión como medio de comunicación tuvo lugar en un momento en que las fronteras entre la vida pública y la privada eran bastante claras. A partir de su aparición:

la televisión llevó la vitalidad de la esfera pública a la intimidad doméstica de millones de hogares. Al mismo tiempo, hizo públicos los mundos de la vida privada, a través de documentales, obras de teatro, y series dramatizadas que permitieron que el público presenciara su propia multidimensionalidad (Gurevitch, 2009, p. 170).

En este nuevo espacio de comunicación, los debates y decisiones de la vida política ahora podían seguirse diariamente. Como si uno fuera parte de ellos.

En la televisión se encuentra un ritual diario; un conjunto de concepciones de la realidad que las élites pueden compartir con públicos de todo tipo. Al igual que sucede con la religión, la función social de la televisión radica, principalmente, en la repetición continua de historias que sirven para definir el mundo y legitimar un orden social determinado (Gerbner *et al.*, 2002, p. 44). En comparación con los medios de comunicación que la precedieron:

la televisión ofrece un conjunto relativamente restringido de opciones para una variedad prácticamente ilimitada de intereses y públicos. Incluso, con la expansión de los canales por cable y satélite que sirven a audiencias de nicho cada vez más estrechas, la mayoría de los programas de televisión son, por necesidad comercial, diseñados para ser vistos por audiencias grandes y heterogéneas de una manera relativamente no selectiva. Además, la cantidad general de visualización sigue el estilo de vida del espectador. El público es siempre el grupo disponible en un momento determinado del día, la semana y la temporada. Las decisiones de visualización dependen más del reloj que del programa. El número y la variedad de opciones disponibles para ver cuando la mayoría de los espectadores están disponibles también

está limitado por el hecho de que muchos programas diseñados para la misma audiencia general tienden a ser similares en su composición básica (Gerbner *et al.*, 2002, p. 45).

Piénsese lo siguiente: ¿cuántas personas llegan a vivir una experiencia directa con los eventos actuales o las figuras políticas?, en consecuencia, ¿de qué manera la gente aprende sobre la vida y las costumbres de los políticos o de las estrellas mediáticas?, y ¿cómo se generan sentimientos de aprecio o desprecio hacia ellas sin una experiencia directa? La respuesta parece obvia. Se aprende de lo que se observa en los medios de comunicación. Y de todos, el más popular en términos de su uso es —sin duda— la televisión (Volgy y Schwarz, 1980, p. 153).

Más aún: el proceso de interacción con los temas y personajes que presenta la televisión proporciona a muchos espectadores su único contacto y experiencia significativa con diferentes problemáticas sociales y temas políticos (Volgy y Schwarz, 1980, p. 166). Al mismo tiempo, la imagen transmitida a través de la televisión es el resultado de “filtros organizativos impuestos al medio a través de una serie de procedimientos operativos desarrollados para maximizar el tamaño de la audiencia y minimizar los costos operativos” (Volgy y Schwarz, 1980, p. 153). A partir de esto se puede suponer que todo aquello que se observa por televisión no necesariamente es una fiel representación de la realidad.

Piénsese ahora en las campañas electorales. Resulta evidente que hoy día se llevan a cabo —fundamentalmente— a través de la televisión. Los ciudadanos participan —en su mayoría— tan sólo como miembros de una audiencia pasiva. Esta situación permite a los candidatos la posibilidad de llegar a millones de votantes potenciales, acaso mediante arreglos que se alejan del interés público, como se analizará más adelante.

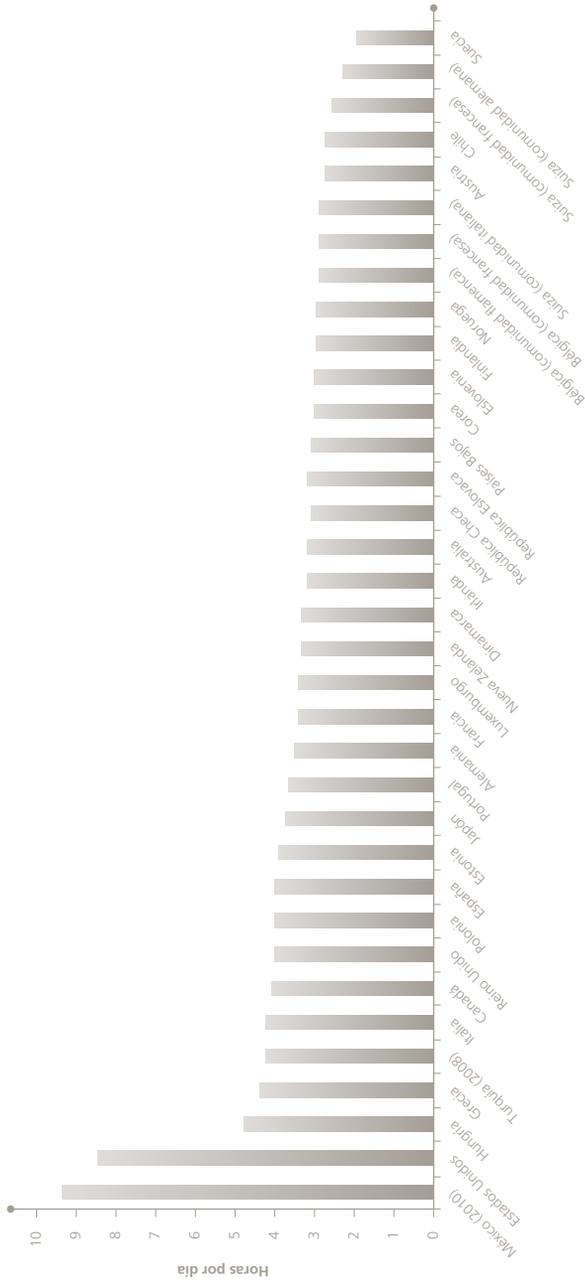
Resulta difícil negar que la televisión ha sido uno de los factores más importantes —tal vez el principal— que han permitido la per-

sonalización de la política y han impulsado —incluso generado— el liderazgo carismático de muchos actores. La televisión ha permitido el establecimiento de un contacto personal entre los políticos y sus votantes. En consecuencia, el uso hábil del tiempo en televisión es esencial para conseguir el éxito político (Duverger, 1991, pp. 259-268, citado por Mancini y Swanson, 1996, pp. 10-11).

Vale la pena señalar que un hogar promedio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) consume 3.7 horas de televisión al día. En México, la estadística se eleva a 9.5 horas diarias.¹⁶ Con estos datos, no resulta sorprendente entender cómo es que la forma esencial de participación de los ciudadanos en las campañas electorales ha pasado de la participación personal directa a la de un simple espectador.

¹⁶ Si bien los datos presentados en la figura 1 pueden registrar diferencias debido a metodologías que no han sido armonizadas entre los países miembros, es innegable que proporcionan un indicador general de las preferencias en el consumo de este medio.

FIGURA 1. Promedio de visualización de televisión por día (2011)



Fuente: oecd, ihs Screen Digest and European Audiovisual Observatory, citado por ocde, 2013, pp. 183-184; Ibope AGF México, 2010.

En consecuencia, la televisión ha tenido el efecto de aumentar enormemente el costo de las campañas políticas. Se cree que los candidatos capaces de financiar campañas más grandes en los medios de comunicación son por lo general aquellos que más se benefician con el voto de los indecisos (Mancini y Swanson, 1996, p. 11).

Bajo el modelo estadounidense (financiamiento privado-publicidad privada), la necesidad de recaudar mayores montos de dinero para pagar las campañas mediáticas ha tenido como efecto perverso una fuerte dependencia de los partidos políticos hacia aquellos *intereses* que aportan mayores contribuciones financieras (Mancini y Swanson, 1996, p. 11). Ante ello, vale la pena preguntarse, ¿es mejor un modelo en el cual el Estado sea el único actor que financie las campañas políticas y regule el acceso a medios de comunicación? La respuesta no es sencilla, si bien es cierto que la dependencia de los contribuyentes puede enredar a los partidos y candidatos ganadores en una red de “lealtades compensatorias” (Mancini y Swanson, 1996, p. 12), que indudablemente limitaría su actuar.¹⁷

Líneas arriba señalé que el ámbito de participación ciudadana en las campañas electorales ha pasado a ser el de un mero espectador. ¿Un espectador de qué? La cuestión que me planteo no es trivial. Más aún si se considera que el contenido de la televisión refleja —me atrevo a decir que siempre— los intereses de aquellos que la financian. Me explico. Los empresarios audiovisuales cuentan con un control total sobre sus contenidos, sobre lo que se incluye y se excluye en sus transmisiones (McQuail, 1994, p. 291). En una lógica de mercado, esto parece lo más evidente. Lo más natural.

Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia, este control trasciende lo comercial para pasar a lo político, bien por la búsqueda de mayores ganancias, bien para lograr una mejor posición en la relación de poder, o bien para conseguir una libertad absoluta que permita

¹⁷ En el siguiente capítulo presento una explicación detallada sobre la importancia que tiene la regulación del dinero y los medios de comunicación en las campañas electorales.

a los empresarios hacer negocios incluso afectando el interés público. En la siguiente sección me permito explicar a detalle este punto, utilizando el caso de México y la manera en que los empresarios de medios se han convertido en un importante grupo de presión.

LOS MEDIOS: UN GRUPO DE PRESIÓN EN MÉXICO

Durante décadas, numerosos expertos de la ciencia política se han fascinado estudiando la influencia que puede tener en la toma de decisiones gubernamentales el conflicto que surge entre diversos intereses que compiten entre sí. Y, sin embargo, poco sabemos acerca de ello, al menos en el caso mexicano. No es un asunto banal, especialmente si se piensa un poco en tres momentos que marcaron la historia nacional: 1) en la década de 1970, el modelo económico que llevó al Milagro Mexicano acabó por desmoronarse, situación que condujo al país a la liberalización económica; 2) esto se ligó —por desgracia— a la crisis fiscal del Estado, en 1982, lo cual hizo necesario un ajuste fiscal, así como un férreo control del gasto; y 3) la crisis de legitimidad del régimen, que culminó en la reforma política y la posterior alternancia. Es en este contexto que el gobierno aparece como un *agente de ingobernabilidad*; un agente que ya no es visto como parte de la solución, sino del problema. Así es como comienza a crecer la idea de *gobernanza* en México, entendido este concepto como los arreglos interactivos en que participan actores públicos y privados, cuyo objeto es resolver problemas sociales o crear más oportunidades sociales (Kooiman, 2003, pp. 1-5).

Uno de los grupos de interés que más creció a partir de esto fue el de los medios de comunicación. Y es que es necesario resaltar que durante buena parte del siglo pasado los medios se encontraron disciplinados con la élite del poder político, cuyos miembros *daban línea* a la información que debía trascender hacia la población. De acuerdo con José Carreño Carlón (2005, pp. 36-37), entre las

décadas de 1970 y 1990, se vivió en México un corto periodo de relación equilibrada entre los medios y el poder público, donde los primeros fungieron como vigilantes del segundo. Después, la relación se tornó distinta, pues el gobierno comenzó a estar subordinado de cierta manera a los medios. Raúl Trejo Delarbre (2005) continúa el argumento, y va más allá, al afirmar que durante el sexenio de Vicente Fox el poder de los medios se volvió insoslayable; “superior a todos los demás de la vida pública mexicana” (pp. 46-47). En palabras de Manuel Alejandro Guerrero (2010):

en el ámbito mediático se impuso un auténtico *laissez faire, laissez passer* que, si bien favoreció la consolidación de espacios de libertad en los medios, sobre todo los impresos, al mismo tiempo dio como resultado un Estado incapaz de redefinir el interés público en materia de radiodifusión (p. 41).

Es así que la industria mediática es un grupo de presión que trabaja sin violencia, pero incidiendo ante ciertas amenazas o avisos de regulación. Y de esto está llena la historia. Antes de continuar, sería prudente señalar lo que se entiende como grupo de presión en el presente trabajo. Siguiendo la definición de Alberto Lettieri (2004), considero grupo de presión a “una organización de la esfera intermedia entre el individuo y la sociedad en la que se manifiesta un cierto interés que adquiere relevancia política”, y cuyo objetivo primordial es “tratar de influir en las instancias adecuadas para conseguir la determinación de una política que favorezca sus intereses” (p. 87). Todo grupo de presión necesita adoptar una estrategia para influir en el sistema de gobierno, de tal manera que la finalidad de la estrategia que adopte esté dirigida a las instancias de mayor poder. Esto lo logran mediante el *lobbying*.¹⁸

¹⁸ Pudiera argumentarse que este anglicismo tiene como equivalente en el español la palabra *cabildeo*. Sin embargo, como se podrá apreciar en las líneas subsecuentes, no considero que sus acepciones en el *Diccionario de la lengua española* reflejen plenamente el

Los grupos de presión, al igual que los partidos políticos, representan canales de mediación de las demandas ciudadanas, aunque los primeros tienen intereses más específicos. No obstante, la relación entre partido político y grupo de presión es muy frecuente, así como es probable que el grupo de presión trate de influir en las decisiones de los partidos (Lettieri, 2004, pp. 87-88). Los medios hacen esto con frecuencia. El *lobbying* es un anglicismo utilizado para referirse al proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan tanto ciudadanos como empresas para influir en las decisiones de los cuerpos colegiados (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004, pp. 15-16). Podría considerarse que se trata de “la suma de todas las influencias, tanto directas como indirectas, que influyen sobre el quehacer de los legisladores” (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004, pp. 15-16). Y resulta relevante para la correcta formulación de las leyes que emanan del Legislativo, que, en una democracia seria, deben ser siempre producto del compromiso con la ciudadanía (Celler, 1959, p. 1). Norberto Bobbio lo define como “el proceso mediante el cual los representantes de los grupos de interés actúan como intermediarios, [al poner] en conocimiento de los legisladores o de los tomadores de decisiones los deseos de sus grupos” (citado por Lerdo de Tejada y Godina Estrada, 2004, p. 17).

En el pasado, diversos grupos de interés practicaban el *lobbying*, pero al más alto nivel, es decir, con el presidente de la república o con su gabinete. El ejercicio del *lobbying* podía llevar a la decisión favorable del Ejecutivo y lo demás sucedía prácticamente en automático. Hoy día, en el nuevo marco democrático del país, la toma de decisiones se ha vuelto mucho más compleja. El *lobbying* involucra ahora un fuerte sustento técnico, tanto para la negociación

sentido del concepto *lobbying*. La primera de ellas señala que *cabildeo* es la “Acción y efecto de cabildear” (el propio *Diccionario* define *cabildear* como “Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”). La segunda acepción es “Emplear intrigas” (Real Academia Española, 2014, S. V. *cabildeo*, *cabildear*).

política como para el diseño estratégico. En la actualidad, no se puede entender al *lobbying* sin estos dos elementos; tampoco es posible hacerlo sin un componente clave, que son los medios de comunicación. Y es que éstos han constituido una parte sustantiva de la conciencia social, y es en este sentido que se han convertido en un imperio real de influencia para los actores que detentan el poder (Lerdo de Tejada y Godina Estrada, 2004, p. 17).

Un ejercicio serio de *lobbying* —afirman Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera (2004), políticos priistas y pioneros del *lobbying* como industria en México—

tiene como referencia obligada sociedades abiertas y democráticas. Saber a quién acudir, cómo se toman las decisiones, así como cuáles son los criterios y los tiempos legislativos, son factores fundamentales para llevar a cabo una estrategia seria ... La práctica del *lobbying* debe estar encauzada a promover el consenso y a crear confianza entre los diversos actores; debe aproximarse a los poderes públicos y tratar de incidir profesionalmente en ellos. Parte de la labor fundamental de los *lobbyistas* es acercar la información precisa y objetiva a quienes se encargan de tomar las decisiones, como actores serios y comprometidos con el país (pp. 7-10).

Esto, desde luego, sólo tendría cabida en una democracia *ideal*. En nuestro país, al menos, esto no sucede con frecuencia. Y es que, si bien el *lobbying* no es sinónimo de tráfico de influencias, ni de soborno o corrupción, *el dinero habla*. Con esto, no me refiero sólo a las prácticas tan comunes en México, sino a lo que algunos autores llaman *lobbying amistoso*: actividad que, en su forma más sofisticada, incluye la petición de un favor o, en otras palabras, una muestra de *amabilidad* entre el *lobbyista* y su cliente. Esta práctica puede ser comúnmente apreciada y no es privativa del caso mexicano (Celler, 1959, pp. 4-5).



Financiamiento y papel de
los medios en campañas
políticas

*Why should this matter, we are asked by those all
too eager to equate freedom of speech
with freedom to spend.
It should matter because political equality is the
essence of democracy,
and an electoral system driven by big money
is one lacking in political equality.*¹⁹
Susan Collins

En el sistema democrático actual, afirmar que se pueden ganar elecciones sin contar con grandes recursos económicos resultaría ingenuo, por decir lo menos.²⁰ Hoy más que nunca, en el proceso democrático tanto partidos políticos como candidatos requieren acceso a recursos que les permitan llegar al electorado y explicar sus metas y políticas, es decir, para “hacer campaña”.

¹⁹ “¿Por qué debería importar [el modelo de financiamiento de campañas]?, nos preguntan todos aquellos que están ansiosos por equiparar la libertad de expresión con la libertad de gastar. Debe importar porque la igualdad política es la esencia de la democracia, y un sistema electoral impulsado por el dinero es uno que carece de igualdad política”. La cita es un extracto del discurso pronunciado por la senadora Collins (1997) sobre propuestas de reforma al modelo de financiamiento de campañas.

²⁰ Desde luego no imposible, pero en determinados contextos. Un ejemplo es el caso del candidato independiente a diputado local por el distrito X de Zapopan, Jalisco, en 2015, Pedro Kumamoto Aguilar, quien obtuvo una interesante victoria con un presupuesto de tan sólo \$242 900.04 (de los cuales únicamente \$18 626.25 fueron entregados por el Instituto Nacional Electoral [INE]). En palabras de Juan Pardini (s. f.), “con ese dinero un político tradicional apenas puede organizar una kermés en un kínder”. Sin embargo, elecciones como la del distrito X de Zapopan no son precisamente una “elección típica” —ni en México ni en otras democracias—, sino una donde convergieron diferentes factores que van más allá de los alcances del presente trabajo (véase INE, s. f.).

Sin embargo, el dinero es un arma de dos filos. Por un lado, es un medio para que los ciudadanos puedan apoyar a los candidatos o partidos de su preferencia, y también para que los candidatos y partidos alcancen a sus potenciales electores, mediante la publicidad, bajo cualquiera de sus modalidades. Por otro lado, si el financiamiento de los partidos no se regula, el dinero también puede representar una amenaza. Esto es que intereses ajenos a los del Estado ejerzan una influencia indebida (OCDE, 2016, p. 22).

Además de los posibles riesgos de captura institucional, existe una correlación entre el gasto de campaña y los resultados electorales. El hecho sugiere que los candidatos mejor financiados tienden a derrotar a los oponentes con menos recursos.²¹ Es por ello que el acceso a recursos económicos suficientes es crucial para la vitalidad de cualquier sistema electoral y democrático. Además, ayuda a los ciudadanos a creer y a confiar en la política (Falguera *et al.*, 2014, pp. 1-2).

LA RELACIÓN ENTRE DINERO Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

En su *Tratado sobre los principios del conocimiento humano*, George Berkeley (1939) explicaba que las diversas ideas de las cuales tenemos noción sólo pueden existir en una mente que las perciba, sin importar la manera en que éstas se mezclen o combinen. Así, para Berkeley existe un mundo físico; un mundo de objetos ordinarios; un mundo que depende de la mente, pues está compuesto de ideas, cuya existencia consiste en ser percibidas. Por ello consideraba que, para las ideas y para el mundo físico, *esse est percipi* (Stan-

²¹ Un tema que aún no se ha estudiado a fondo es si, en países que permiten un financiamiento privado, el candidato es ganador elegido porque tiene más recursos o porque ha podido movilizar más fondos como resultado de un mayor apoyo del electorado (OCDE, 2016, p. 22).

ford *Encyclopedia of Philosophy*, s. f.). Pierre Bordieu (1997) retomó esta concepción de la realidad en 1996, al estudiar la televisión:

¿por qué, a pesar de los pesares, la gente hace todo lo posible por aparecer en la televisión en condiciones normales? Se trata de una cuestión muy importante que, sin embargo, la mayor parte de los investigadores, de los científicos, de los escritores, por no mencionar a los periodistas, que aceptan participar no se plantean. Me parece necesario interrogarse sobre esta falta de preocupación al respecto. Creo, en efecto, que, al aceptar participar sin preocuparse por saber si se podrá decir alguna cosa, se pone claramente de manifiesto que *no se está ahí para decir algo, sino por razones completamente distintas, particularmente para dejarse ver y ser visto*. “Ser”, decía Berkeley, “es ser visto”. Para algunos de nuestros filósofos (y de nuestros escritores), *ser es ser visto en la televisión*, es decir, en definitiva, ser visto por los periodistas, estar, como se suele decir, *bien visto* por los periodistas (lo que implica muchos compromisos y componendas) (p. 16, las cursivas son mías).

Lo mismo puede decirse de los políticos.

Ahora bien, piénsese que hoy los medios de comunicación —y la televisión es el más importante— son el vehículo mediante el cual se socializa la política: lo que en ellos no aparece no existe para la mayoría de los ciudadanos (Woldenberg, 2001, p. 272). Entre las principales razones se pueden señalar: 1) cada vez son menos las personas que no ven televisión, escuchan la radio o leen periódicos; 2) hablar de vida pública es hablar de los medios y sus contenidos; 3) los medios modulan y jerarquizan las noticias; y, por tanto “son la única vía eficiente para hacer de la política un quehacer público” (Woldenberg, 2001, p. 272).

El dinero, por su parte, es un elemento necesario para la competencia democrática, en virtud de que su influencia en las campañas políticas ha ido *in crescendo* en cada elección. Hoy día, “la posibi-

lidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que consume cuantiosos recursos económicos” (Programa de las Naciones Unidas [PNUD] y Secretaría General de la Organización de Estados Americanos [OEA], 2010, p. 118).

Es decir, el dinero se convierte en votos al utilizarlo para comunicar el mensaje de un candidato a los potenciales electores (Gierzynski y Breaux, 1996, p. 338). La eficacia del dinero gastado en los medios depende de una serie de factores entre los que se incluyen los medios de comunicación disponibles para cada candidato; el costo de comunicar el mensaje político en ellos; y si el candidato tiene la posibilidad de acceder a otros medios para llegar a los votantes (Gierzynski y Breaux, 1996).

Desde luego, esto no implica que el dinero resulte pernicioso *per se*. Al contrario. El financiamiento, en cualquiera de sus modalidades, es parte de la normalidad democrática. Sin embargo, es innegable la facilidad con la cual el manejo de recursos económicos puede originar distorsiones y amenazar los valores del proceso democrático. Tanto los recursos privados provenientes de los grandes contribuyentes, como el financiamiento otorgado por el Estado de manera asimétrica, influyen en las condiciones de la competencia al favorecer a determinados candidatos y perjudicar a otros (OEA, 2011, p. 45).

De acuerdo con Falguera *et al.* (2014):

el rápido crecimiento de los gastos de campaña en muchos países ha exacerbado este problema. Las enormes cantidades de dinero que se manejan en algunas campañas electorales hacen imposible que quienes no tienen acceso a grandes fondos privados puedan competir al mismo nivel que quienes están bien financiados (p. V).

Para hacer más claro este punto baste destacar que 1) los partidos y candidatos con más dinero tendrán mayores posibilidades

de comunicar su plataforma e influir en el voto de los potenciales electores, a través de los medios de comunicación y la publicidad; y 2) a través de contribuciones privadas, los grupos de interés pueden tener la oportunidad de influir sobre las políticas que impulsarán los partidos y candidatos ganadores. Esto tenderá a generar conflictos de intereses para los últimos (Casas y Zovatto, 2011, p. 2).

La fuente de los recursos con los cuales se financian candidatos y partidos políticos ha sido un motivo de discusión perenne en la ciencia política: ¿quién aporta?, ¿a quiénes?, ¿para qué?, ¿por qué motivos? (Jones y Miller, 1985, p. 188). Y es que no es posible determinar de manera categórica cuál es el mejor modelo de financiamiento. Ni siquiera el más adecuado. Su variación entre los distintos países depende de cuestiones culturales; del contexto histórico en el que se desarrolló su sistema político y democrático; del modo en que los ciudadanos consideran la política y la relación entre lo público y lo privado; y, desde luego, de los estándares legales inherentes a cada Estado.

En la mayor parte de los países de Europa continental²² las campañas políticas y las elecciones son un asunto de interés público. Es por ello que los partidos políticos son financiados —al menos de manera parcial— con cargo a la hacienda pública mediante subsidios de diversa índole: algunos para el funcionamiento regular de los partidos; otros para el ejercicio de los grupos parlamentarios; y, desde luego, los destinados para gastos de campaña.

En contraste, siguiendo una tradición liberal, en Estados Unidos²³ las campañas políticas no son consideradas un tema inherente al Estado. Por ello, el financiamiento privado de los partidos y candidatos es la principal fuente de los recursos utilizados en las campañas electorales. Este modelo de financiamiento refleja la naturaleza pluralista y centrada en el candidato, y dota de un papel relevante a

²² Modelo continental, como se le ha llamado en este trabajo.

²³ Modelo estadounidense, como se le ha denominado en el presente trabajo.

todos los involucrados en el proceso político: candidatos, partidos, grupos de interés, individuos y gobierno (Herrnson, 1993, p. 35).

Dado que las campañas electorales son cada vez más costosas y gran parte del dinero se gasta en la compra de publicidad en televisión, existe un descontento entre amplios sectores ciudadanos relativo a que el dinero para pagar las campañas suele provenir de grupos de presión cuyo objetivo es influir en la formulación de políticas. Como resultado, varios países han impuesto diversas formas de regulación al financiamiento de campañas políticas (Prat, s. f.). Cualquiera que sea el modelo de financiamiento, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas si no existe un marco regulatorio adecuado. O si de plano no existe (Falguera *et al.*, 2014, p. 3).

La regulación debe evitar conductas que pudieran ser nocivas para la democracia, así como favorecer la transparencia acerca de la forma en que se recibe y se gasta el dinero. De igual modo, se necesitan leyes que aseguren el cumplimiento de las normas y sancionen a quienes las infrinjan. Sin embargo, no puede hablarse de la regulación *ideal*, pues cualquier conjunto de reglas funcionará de manera distinta en países o regiones diferentes.

Es fundamental destacar que:

un nivel alto de regulación no implica necesariamente que la función del dinero en la política sea más transparente ni que los competidores ricos tengan menos ventajas. De hecho ... un nivel alto de regulación no tiene por qué ser deseable en todas las situaciones, ya que depende del contexto sociopolítico y de los objetivos de la regulación en cada país (Falguera *et al.*, 2014, p. 4).

Dicho esto, es momento de explicar el funcionamiento de los dos principales modelos de financiamiento de campañas.

MODELO ESTADOUNIDENSE

Estados Unidos es el paradigma de un modelo que privilegia el financiamiento privado de las campañas; el derecho a que los candidatos y partidos gasten los recursos recaudados en campaña con absoluta libertad; y la mínima intervención del Estado en el financiamiento de las campañas. En el modelo estadounidense, el financiamiento de las campañas proviene de dos fuentes principales. La gran mayoría se trata de *donaciones* de grupos de interés, que bien pueden ser empresas (alrededor de tres cuartas partes de este dinero provienen de grupos empresariales), bien puede tratarse de sindicatos o bien de grupos ideológicos que persiguen algún tema específico de la agenda social (Prat, s. f., p. 1).

El interés desregulatorio de los defensores del modelo estadounidense estriba en tres razones principales. La primera es de corte pragmático: siempre será mejor permitir contribuciones legales a las campañas, pues de otro modo estará presente el riesgo del financiamiento con recursos ilícitos. La segunda razón es un argumento constitucional y de teoría política: limitar las campañas implica limitar la libertad de expresión y el discurso político, lo cual constituye una violación de la Constitución y de la Primera Enmienda.²⁴ La tercera razón es de corte informativo: una cantidad determinada de contribuciones privadas es más eficaz que la misma cantidad de fondos públicos para transmitir información a los votantes. De acuerdo con este argumento, los donantes pueden asignar sus contribuciones a la campaña de quienes, a su discreción, representen *los mejores candidatos* —a diferencia del financiamien-

²⁴ La Primera Enmienda señala: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances" (El Congreso no legislará sobre el establecimiento de la religión, ni prohibirá su libre ejercicio; o abreviará la libertad de expresión, o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente, y pedir al gobierno una reparación de las quejas).

to público, donde los recursos se distribuyen con base en criterios predeterminados (Prat *et al.*, s. f., pp. 2-4)—. El corolario pareciera ser que los *mejores candidatos* son quienes reciben la mayor cantidad de recursos. Discutible, sin lugar a dudas. Otra forma de verlo podría ser que el dinero hace *buenos candidatos*, no necesariamente buenos políticos.

Desde luego, que el sistema de financiamiento que se privilegia en el modelo estadounidense sea privado no significa que no existan regulaciones. Desde 1905, el presidente Theodore Roosevelt reconoció la necesidad de crear tanto un sistema de financiamiento público, como un marco regulatorio para las campañas políticas que permitiera un control de los donativos que entregaban las grandes empresas (Mas Consulting Group, 2012, p. 28). Si bien el Congreso legisló sobre temas relacionados con las campañas electorales,²⁵ pasaron más de sesenta años para que el Congreso aprobara la Federal Election Campaign Act (FECA) (Ley Federal de Campañas Electorales) en 1971. Esta ley establecía los requisitos mínimos que debían cumplir candidatos federales, partidos políticos y PAC (Political Action Committees) en temas de recaudación y gastos de recursos.

En 1974 se reformó la FECA para dar lugar al actual sistema de financiamiento privado de campañas. Como punto a destacar, se instituyó una agencia reguladora de los comicios: la Federal Electoral Commission (FEC) (Comisión Federal Electoral) (Mas Consulting Group, 2012, p. 28), cuyas funciones —además de administrar y

²⁵ Por ejemplo, 1) la Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925, “que sólo afectó a las actividades de las elecciones generales, reforzó los requisitos de divulgación y aumentó los límites de gastos”; 2) la Ley de Hatch, de 1939, junto con sus enmiendas de 1940, las cuales “afirmaban el derecho del Congreso a regular las elecciones primarias e incluían disposiciones que limitaban las contribuciones y los gastos en las elecciones al Congreso”; y 3) la Ley Taft-Hartley, de 1947, que “prohibía tanto a los sindicatos como a las corporaciones realizar gastos y contribuciones en las elecciones federales”. Es importante destacar que “las disposiciones relativas al financiamiento de campañas en todas estas leyes se ignoraron, en gran parte, porque ninguna proporcionaba un marco institucional para administrar eficazmente sus disposiciones” (Federal Electoral Commission, s. f.).

hacer cumplir la ley— son fomentar la transparencia en el financiamiento de campañas federales, y administrar el programa de financiamiento público para campañas presidenciales.²⁶

Quizá el problema más grande al que se enfrentó la FEC en los años siguientes fue el crecimiento de las cuentas financieras “no federales” bajo el control de los comités nacionales de cada partido, que recaudaban recursos considerados *dinero blando*,²⁷ sin límite alguno de contribución. Ante ello, la FECA sufrió una modificación sustancial en 2002, cuando el Congreso aprobó una enmienda conocida como *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) que, en

²⁶ El financiamiento público existe en las campañas presidenciales en Estados Unidos. Sin embargo, aceptar dinero público implica renunciar a recibir donaciones privadas: “para las campañas presidenciales existe financiamiento público, pero no para las elecciones al Senado ... ni la Cámara de Representantes. Los candidatos deben aceptar ciertas condiciones para recibir fondos públicos, especialmente en cuanto a la cantidad de dinero privado que pueden recaudar y cuánto dinero pueden gastar en campaña ... Únicamente los candidatos, y no los partidos políticos, reciben financiamiento público en los Estados Unidos. El límite de gasto [en las campañas] de los Estados Unidos se aplica sólo en las elecciones presidenciales, y sólo a aquellos candidatos que decidan aceptar fondos públicos. En las primarias, si un candidato acepta fondos públicos, entonces debe limitar la recaudación privada de fondos a la cantidad de financiamiento público disponible. El gobierno *igual* cada contribución de \$250 que el candidato recibe con \$250 del dinero del gobierno, pero solamente hasta el nivel del subsidio público ... Si los candidatos aceptan recursos públicos, no pueden aceptar recursos privados. Desde la promulgación de estos límites en 1974, la mayoría de los candidatos presidenciales aceptó recursos públicos en las elecciones generales, así como durante las primarias. Por ejemplo, en las elecciones de 2000, el Presidente [George W.] Bush rechazó el financiamiento público para las primarias, pero aceptó fondos públicos (68 millones de dólares) para las elecciones generales. En las elecciones generales, el financiamiento público está diseñado para colocar a los nominados de los dos partidos principales en igualdad de condiciones financieras” (Office of Democracy and Governance, Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance, 2003, pp. 35-36).

²⁷ *Soft-money* o fondos no-federales, no regulados por la Comisión Federal Electoral. Son las contribuciones que reciben los comités de partido sin ningún límite. Sólo se pueden usar para financiar actividades estatales y locales, como campañas para registrar votantes o producir materiales de campaña. No se pueden usar para financiar la campaña federal de un candidato. Los comités nacionales de partido no pueden solicitar, recibir, dirigir, transferir o gastar *soft money* [Esto se establece en la Bipartisan Campaign Reform Act]. En los hechos, son los fondos utilizados por los Comités Nacionales de Partido “para pagar la porción federal de los gastos estatales y locales de campaña del partido. El dinero está así regulado por las leyes estatales —que en muchos estados son mucho más laxas que la Ley Federal” (Gierzynski, 2000, p. 133).

esencia, prohibía las contribuciones de dinero blando a los partidos nacionales (Government Publishing Office, s. f.).

Con esta reforma se prohibía a las corporaciones y sindicatos utilizar sus recursos para contratar comunicación política durante una campaña electoral. La principal implicación era que estaba prohibido comprar espacio en medios para llevar a cabo cualquier comunicación por radio, televisión, o sistemas de cable o satélite que hiciera referencia a algún candidato claramente identificado para un cargo de elección (Supreme Court of the United States, 2010).

Sin embargo, la Corte Suprema de los Estados Unidos revirtió esta situación en 2010, tras un polémico fallo en el caso *Citizens United v. Federal Electoral Commission*. La Corte determinó que las empresas y sindicatos son “asociaciones de personas”, por lo cual están protegidas en su libre expresión y libre discurso por la Primera Enmienda de la Constitución. Por lo tanto —al igual que cualquier ciudadano—, tienen derecho de aportar donativos para las campañas electorales de manera directa o indirecta —por ejemplo, contratando publicidad en medios durante la época electoral— (Supreme Court of the United States, 2010).

Este revés de la Corte Suprema a la BCRA permitió el surgimiento de los llamados Super PAC,²⁸ organizaciones que se han convertido en la principal forma de financiamiento privado en las campañas.

²⁸ PAC: Political Action Committees (Comités de Acción Política). Se trata de un término popular para denominar a los comités políticos organizados para recaudar y gastar fondos con el fin de apoyar o atacar la campaña de algún candidato. El término PAC no aparece en la legislación federal de Estados Unidos, aunque sí se promueven de manera indirecta en la FECA, pues desde su promulgación permitió el establecimiento de comités multicandidatos. Estos comités deben registrarse ante la FEC dentro de 10 días de su formación. Los PAC pueden contribuir hasta con \$5000 por candidato por elección (primaria, general o especial). También pueden entregar hasta \$15,000 anualmente a cualquier comité nacional de partido, y hasta \$5000 anualmente a cualquier otro PAC (Gierzynski, 2000, p. 133) [todas las cifras son en dólares]. Los medios de comunicación y otros observadores llamaron a los nuevos comités políticos Súper PAC (también conocidos como Independent-Expenditure-Only Committees, IEOC). El término proviene de su estructura similar a los PAC tradicionales, pero sin los límites de contribución (Garret, 2016).

La razón es que pueden aceptar contribuciones ilimitadas y realizar gastos ilimitados destinados a apoyar o atacar candidatos federales. Una característica particular es que no pueden aportar fondos directamente a candidatos o partidos federales y sus gastos:

no deben coordinarse con el de los candidatos o partidos que se verán beneficiados. Los Super PACS tampoco pueden hacer un llamado directo al voto por algún candidato, por lo que normalmente el candidato beneficiado se limita a “aprobar el mensaje” contenido en la publicidad patrocinada por el Super PAC (Cicero Arenas, 2016).

Acaso el problema principal del sistema casi exclusivamente basado en el financiamiento privado que representa el modelo estadounidense es que, llegado a un punto, los políticos dedican cada vez más tiempo en buscar recursos que les permitan lograr la reelección que a actividades valiosas para sus electores.

Me gustaría ejemplificar este punto. Piénsese en el presidente Donald Trump. El 20 de enero de 2017, momentos después de tomar posesión como presidente de los Estados Unidos, el señor Trump entregó a la Comisión Federal Electoral los documentos necesarios que le permitieran participar en la campaña para reelegirse en 2020. El hecho no es trivial. Al contrario: le permite continuar aceptando contribuciones de campaña —incluyendo los ingresos generados por sus populares gorras con la leyenda “Make America Great Again”— sin entrar en conflicto con la ley. El 16 de febrero de 2017, aparecía en las páginas principales del *New York Times* una nota particularmente curiosa:

En un regreso extraordinariamente rápido a la politiquería después de un tumultuoso primer mes en el cargo, la Casa Blanca señaló el miércoles que el presidente Trump celebrará el primer mitin de campaña de su administración de cuatro semanas el sábado [18 de febrero de 2017] (Hirschfeld Davis, 2017, p. A11).

Es factible decir —me parece— que en el modelo estadounidense los partidos y los candidatos son propensos a ser “capturados” por intereses particulares. Además,

el acceso desigual y la distribución desigual de las donaciones privadas pueden tener un efecto sobre la igualdad de participación política y competencia. La igualdad de competencia puede verse gravemente socavada por las grandes disparidades financieras entre las fuerzas políticas, dando a los partidos con mejores recursos una ventaja sustancial sobre sus competidores (Van Biezen, 2003, pp. 20-21).

Por otro lado, el financiamiento privado genera un vínculo entre los ciudadanos y los partidos políticos, lo cual es, sin duda, deseable en una democracia. Vale la pena preguntarse, ¿es mejor un sistema de financiamiento público? En la siguiente sección analizo las características inherentes a un modelo que privilegia la *igualdad* sobre la *libertad*.

MODELO CONTINENTAL

Mientras que en Estados Unidos el financiamiento de campañas es un fenómeno muy conocido y ampliamente estudiado, en el resto del mundo la situación es distinta. En el caso de los países europeos es difícil —desde luego, no imposible— encontrar una recolección sistemática de datos relacionados al financiamiento político.²⁹ Al dar un primer vistazo, resulta evidente que la situación en Europa es heterogénea: mientras el financiamiento electoral desempeña un papel poco relevante en democracias como los Países Bajos, Dinamarca y Suecia, en Italia y Reino Unido la situación es opuesta (Prat, s. f., p. 2).

²⁹ Lo que sí ha sido un tema de estudio recurrente, en cambio, es la regulación de los sistemas de financiamiento, tanto públicos como privados, si bien de manera general.

Por esta razón resulta difícil generalizar a través de los países europeos. Sin embargo, sí puede decirse que existen dos cualidades en el modelo continental, como se le ha denominado en este trabajo. La primera de ellas es el financiamiento público de las campañas electorales. La segunda característica fundamental es que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, la forma de utilizar el dinero durante las campañas no está considerada como libertad de expresión. Por lo tanto, la publicidad de campaña sí puede regularse. Más aún: varios países tienen límites muy severos, como la prohibición a la compra de toda publicidad política en televisión y radio.³⁰

El modelo continental se distingue fundamentalmente del modelo estadounidense por el hecho de que los actores políticos dependen en gran medida del financiamiento público, al ser éste “la fuente de ingresos más significativa desde el punto de vista cuantitativo para los partidos ... que representa casi las tres cuartas partes de sus ingresos totales” (Piccio, 2016, p. 8).

A través del uso de recursos públicos se ha buscado limitar los gastos de campaña como un medio para controlar el papel perjudicial del dinero en los comicios. La justificación principal descansa sobre el argumento con el que más se ha atacado al modelo estadounidense: la falta de igualdad de oportunidades y de equidad en la contienda política que existe en un modelo que privilegie el financiamiento pri-

³⁰ Entre estos países se incluyen Francia, Irlanda y Bélgica. En general, “los países que prohíben la publicidad política en radio y televisión han establecido requisitos para que los organismos de radiodifusión ofrezcan tiempo de transmisión gratuito a los partidos políticos y candidatos. Sin embargo, estos acuerdos generalmente no incluyen a terceros, que son, como resultado, excluidos del acceso a las ondas de radio para fines de campaña electoral” (Centre for Law and Democracy, *Regulation of Paid Political Advertising: A Survey*, s. f.). El argumento en contra de la publicidad política pagada es que su utilización va en detrimento de la igualdad en las contiendas: todos los partidos o candidatos deben tener las mismas posibilidades de acceso a la radiodifusión, independientemente de los recursos con que cuentan para la campaña. Algunos argumentan que la publicidad pagada, incluso, disminuye el debate político, pues permite la “venta” de un candidato o partido mediante *spots* de corta duración, en lugar de desarrollar argumentos sólidos (ACE Project, s. f.).

vado. Me explico. Los ciudadanos que busquen acceder a puestos de elección pueden carecer de los recursos necesarios para una campaña, y los grupos a los que son afines pueden no ser capaces de proporcionar los recursos necesarios (Gunlicks, 1993, p. 5). Entonces, “el gasto irrestricto ofrece una ventaja injusta a aquellos intereses con acceso privilegiado a recursos financieros, y puede hacer que los funcionarios electos dependan de sus donantes a expensas del interés general” (Van Biezen, 2010, p. 74). Un segundo argumento para la defensa del modelo continental es que el financiamiento público evita que los partidos deban satisfacer las necesidades de sus donantes, lo cual puede tener un efecto decreciente sobre la corrupción (Van Biezen, 2004, p. 707). Un tercer argumento que justifica la existencia del financiamiento público es que el Estado debe intervenir con recursos financieros para garantizar la existencia de los partidos políticos, dado su carácter de instituciones democráticas.

Si bien para propósitos prácticos he simplificado en un solo modelo las características fundamentales de los sistemas de financiamiento que privilegian el financiamiento público, es necesario dejar claro que entre los países europeos no existe un sistema único.³¹ Cada sistema de financiamiento se ajusta a las circunstancias históricas de los Estados. En todos, coinciden sus defensores, se trata de un esquema que va en concordancia con el valor de la igualdad política.³² Por el contrario, consideran que el financiamiento privado de las elecciones

³¹ Los principales modelos de financiamiento estudiados fueron Alemania, Austria y Francia y, en menor medida, España, Italia y Suecia.

³² El conflicto entre libertad política e igualdad política está profundamente ligado a la forma de financiar las campañas electorales. Las elecciones representan una oportunidad para la participación de las masas de ciudadanos en las decisiones representativas de un país a través del voto. “Para funcionar de manera eficiente, las elecciones democráticas requieren tanto libertad política como igualdad política ... Cuando el dinero se vuelve importante para las fortunas electorales, y cuando el dinero proviene de intereses privados, la igualdad política y la libertad política entran en conflicto directo ... debido a la distribución desigual de la riqueza en la sociedad ... y ciertos intereses políticos ... Esto significa que el dinero de las campañas [influirá en] muchos debates políticos. El gobierno podría controlar las desigualdades que resultan de dicho sistema al limitar la libertad de los contribuyentes a través de las regulacio-

nes puede distorsionar las políticas públicas gubernamentales hacia intereses particulares.³³

Sin embargo, la implementación del financiamiento estatal como política pública es un fenómeno relativamente nuevo en las democracias europeas. Históricamente, los partidos políticos de Europa —tanto socialistas como liberales— dependieron en buena medida de las contribuciones privadas para financiarse. El primer Estado europeo en instaurar el sistema de financiamiento público fue la República Federal de Alemania, en 1967.³⁴

Muchos países siguieron el ejemplo alemán y comenzaron a otorgar subsidios a los partidos políticos: primero a los grupos parlamentarios y después a la organización central del partido.³⁵ “En las democracias más recientemente establecidas, como en Europa meridional o la Europa oriental poscomunista, el apoyo estatal a los partidos se introdujo ... durante la transición a la democracia”, o inmediatamente después de ella (Van Biezen, 2003, p. 33).

nes sobre el financiamiento de campañas. O bien, el gobierno podría proporcionar una fuente alternativa de dinero de la campaña: el financiamiento público. Si el gobierno no restringe la libertad de los contribuyentes (o financia las elecciones con dinero público), la distribución desigual de la riqueza en la sociedad dará lugar a una distribución desigual de dinero en las elecciones ... Una distribución desigual de dinero en las elecciones conduce a una influencia política desigual, lo cual disminuye el papel de las elecciones y le otorga más relevancia al sistema de grupos de interés” (Gierzynski, 2000, pp. 14-16).

³³ Los modelos de financiamiento privado corrompen el proceso representativo —en palabras de los finados miembros del Senado de los Estados Unidos Ted Kennedy y Hugh Scott—, mientras que los esquemas de financiamiento público tienen el potencial de prevenir futuros escándalos como Watergate, y son capaces de igualar “los votos y las voces del pueblo” (citados por Carleton, 1976, p. 197).

³⁴ Si bien desde 1959 existió una asignación presupuestal para este propósito, hasta 1967 existió un marco legal que reguló las aportaciones estatales a los partidos políticos (Van Biezen, 2003, p. 33).

³⁵ En realidad, Suiza es única entre las democracias de Europa occidental en que, a nivel federal, no hay subsidios públicos disponibles para las organizaciones de partidos o campañas electorales. Su política restrictiva sobre la introducción de financiamiento público descansa sobre la tradición liberal de no injerencia del Estado en las actividades de los partidos políticos, que pertenecen a la esfera de lo privado (The Center for a New Democracy y The Center for Responsive Politics, 1993, p. 5).

De este modo se fue formando lo que en este trabajo he llamado el modelo continental, en el cual el Estado apoya financieramente a partidos políticos y candidatos 1) para evitar la dependencia de las donaciones privadas y 2) para garantizar la igualdad de oportunidades entre los contendientes. Los apoyos estatales pueden ser directos o indirectos, y ambos son esenciales para el funcionamiento de los partidos.³⁶

Los principales apoyos directos son el dinero entregado a partidos políticos o candidatos para cubrir los gastos de campaña; los subsidios anuales que permiten la supervivencia de los partidos y el financiamiento de su trabajo en grupos parlamentarios;³⁷ y los subsidios otorgados a asociaciones afiliadas a los partidos políticos, como institutos de investigación, de educación o de apoyo a grupos que podrían considerarse vulnerables (The Center for a New Democracy y The Center for Responsive Politics, 1993, p. 6). Por otro lado, los principales apoyos indirectos que otorga el Estado en el modelo continental incluyen el tiempo en medios de comunicación durante las campañas electorales —lo cual implica la prohibición para contratar publicidad durante campañas—; y distintas exenciones fisca-

³⁶ El financiamiento privado existe en el modelo continental, a través de donaciones, cuotas de afiliación, deducciones salariales de los funcionarios electos, o recursos propios de los candidatos que se presentan a elección. Como señalé arriba, tradicionalmente el financiamiento privado representó en el pasado la mayor parte de los ingresos de los partidos políticos. Hoy día, aun con la transición hacia el financiamiento público, en ningún caso se considera como un elemento perverso, al contrario. Las cuotas de afiliación y las pequeñas contribuciones a los partidos políticos y a los candidatos se consideran benéficas en virtud de su carácter legitimador de los partidos políticos ante la sociedad civil. "Junto con la participación de los votantes, la membresía de los partidos y las cifras de identificación de los partidos, el 'financiamiento de base' es una expresión del compromiso político de los ciudadanos". Por el contrario, a diferencia de lo que sucede en el modelo estadounidense, las grandes donaciones, especialmente provenientes de personas morales como empresas y grupos de interés "se perciben como una influencia perniciosa [y como] una de las maneras más evidentes en que los intereses individuales o especiales pueden 'comprar' a los representantes políticos a cambio de concesiones, beneficios y favores financieros" (Falguera *et al.*, 2014, p. 213).

³⁷ Normalmente el dinero está disponible para utilizarse en cualquier propósito que el partido decida.

les (The Center for a New Democracy y The Center for Responsive Politics, 1993).

Es así que, de las fuentes de ingresos con las que cuentan los partidos políticos en Europa, el financiamiento público representa un promedio de 67 % de sus ingresos totales. Estos números resultan ilustrativos. Y contrastan especialmente al compararse con Latinoamérica,³⁸ por ejemplo, donde el porcentaje de dependencia estatal es de sólo 35 % (Falguera *et al.*, 2014, p. 224).

Por un lado, el papel que desempeñan los Estados como principales contribuyentes a la actividad política en el modelo continental ha generado una percepción positiva hacia las instituciones. Hoy día, los partidos políticos tienden a ser percibidos como “necesarios y deseables para la democracia moderna” (Van Biezen, 2004, p. 702). Gracias al sistema de financiamiento público y a la naturaleza del control público que éste permite, los partidos políticos en Europa se han transformado. Han pasado de ser asociaciones privadas tradicionalmente voluntarias, a convertirse en instituciones de interés público. Esto legitima la participación directa del Estado en los asuntos internos y externos de los partidos, de modo que “el Estado desempeña un papel decisivo en el financiamiento de los partidos, y la reglamentación estatal ejerce cierto grado de control sobre la actividad partidista” (Van Biezen, 2004, p. 702). ¿Qué tipo de control ejerce el Estado en este modelo?

Respecto a la regulación, la justificación no difiere sustancialmente del modelo estadounidense: lo que se busca es minimizar la influencia del dinero en las campañas y proteger el proceso democrático. La legislación ha buscado garantizar “que todos los partidos políticos y candidatos puedan dirigir campañas electorales y que ningún gasto en nombre de ningún candidato o partido sea desproporcionado” (Falguera *et al.*, 2014, p. 228).

³⁸ Se incluye en esta estadística el promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, la divulgación de la información referente a los ingresos y a los egresos de los partidos se considera de interés público en el modelo continental. La transparencia es crucial para fomentar la confianza pública en las instituciones; la falta de ella, puede afectar negativamente la legitimidad del proceso democrático (Van Biezen, 2003, pp. 51-57). En comparación con otras partes del mundo:

en Europa se muestra un mayor grado de regulación de la información, en relación tanto con el requisito que tienen los partidos de informar periódicamente, como los gastos de campaña de partidos y candidatos. Esto podría explicarse por la lógica particular de la política partidaria en estos países, donde las organizaciones partidistas han sido particularmente importantes como órganos permanentemente activos de membresía, frente a una lógica más electoral en otras regiones del mundo (Falguera *et al.*, 2014, p. 231).

Aunque en términos de teoría política el modelo continental pareciera más acorde al valor democrático de la equidad, la creciente cantidad de recursos públicos entregados a los partidos políticos es fuente constante de críticas. Y es que, debido a la cada vez más fuerte dependencia de los partidos y candidatos hacia los medios de comunicación, la política se ha vuelto muy costosa. Además,

si bien la provisión de fondos públicos apuntaba a prevenir incidentes de corrupción, al limitar la capacidad de los grandes intereses corporativos de ejercer control sobre el proceso político, la corrupción sigue siendo uno de los desafíos más importantes en los países de Europa Occidental (Piccio, 2016, p. 9).

Con todo y recursos públicos, en los países europeos también hay registro de prácticas ilegales de financiamiento. No es de sorprender que el financiamiento público a la política sea una medida impopular en muchos países.

Para concluir este capítulo me gustaría reparar en un detalle importante: que el estudio de un país diferente al propio tiende a traer consigo dificultades inherentes. Es un hecho que ha sido reconocido a lo largo de la historia. Heródoto lo expresaba de la siguiente manera: “Si a alguien, no importando quien sea, se le diera la oportunidad de escoger de entre todas las naciones del mundo al *mejor* conjunto de creencias, inevitablemente, escogería aquél de su propio país” (Jenkins, 1969, p. 9). Parece razonable. Especialmente porque, para el investigador, resulta siempre complicado deshacerse de tendencias adquiridas con antelación —ninguno es inmune a ellas—.

Con el fin de minimizar mis sesgos, antes de estudiar el modelo mexicano me permití explorar las particularidades de los dos modelos generales de financiamiento más utilizados, y así entender los elementos del modelo híbrido que acompañó la transición a la democracia. Para continuar vale la pena preguntarse, ¿el modelo de financiamiento previo a la reforma electoral de 2007 integraba lo mejor del modelo estadounidense y del modelo continental? ¿Acaso la reforma electoral de 2007 acabó con un equilibrio que resultaba en un modelo de financiamiento ideal para un país como el nuestro? ¿O es que sólo cumplió una función específica?



El modelo mexicano y su evolución

Ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una Reforma Electoral definitiva.
Ernesto Zedillo Ponce de León³⁹

En su discurso inaugural al tomar posesión del cargo, el presidente Ernesto Zedillo destacó la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma electoral. Esta vez *definitiva*. En el centro de la agenda —y del posterior debate— se colocaban dos claros factores de inequidad en las elecciones: 1) el financiamiento de los partidos, y 2) el acceso a los medios de comunicación (Becerra *et al.*, 1997, pp. 93-94). Dos décadas después, queda claro, distó mucho de ser *definitiva*, como planteaba el presidente. Sin embargo, la reforma electoral de 1996 aseguró su lugar en la historia democrática de México.

Esta reforma tuvo tres objetivos fundamentales: 1) proteger a los partidos políticos de presiones procedentes de una eventual dependencia financiera hacia grupos económicos, sociales o institucionales; 2) garantizar el principio de equidad en las contiendas electorales, mediante el acceso a medios de comunicación y finan-

³⁹ Discurso de toma de protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado el 1 de diciembre de 1994 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

ciamiento; y 3) transparentar los ingresos y los egresos de los partidos políticos (Woldenberg, 1994, citado por Becerra *et al.*, 1997, pp. 106-107).

¿Cómo se llevaron a cabo estos objetivos? Mediante un diseño institucional adecuado.

El diseño institucional es la elección de las reglas para la toma de decisiones colectivas. En el momento de diseñar las instituciones, deben considerarse dos cuestiones principales: ¿quién tiene derecho a participar?, y ¿cómo se tomarán las decisiones? (Colomer, 2009, p. 246).

Para el profesor Colomer, estas decisiones sólo pueden aplicarse cuando los participantes comparten lo suficiente que vale la pena respetar los resultados —cualesquiera que éstos sean— o bien, los costos de no cumplir deben ser suficientemente altos (Colomer, 2009, p. 246). La reforma electoral de 1996 pasó a la historia porque generó un diseño institucional eficiente y adecuado, mediante el cual “los organismos electorales lograron conducir la pluralidad política del sistema político y, al mismo tiempo, construir confianza para una formación legítima de los gobiernos” (Aziz Nassif, 2007, p. 16). Desafortunadamente, el modelo se desgastó pocos años después.

No obstante, la reforma de 1996 fue de suma relevancia porque llevó a los hechos la tan deseada autonomía de los organismos electorales, a través de un proceso de ciudadanización; porque estableció condiciones de equidad en las campañas, a través del esquema de financiamiento público y de acceso a los medios para todos los partidos con registro; y porque instituyó un sistema de medios de impugnación que permitiría dirimir a un órgano jurisdiccional independiente del IFE todo conflicto generado durante los comicios (Aziz Nassif, 2007, p. 16). Lo fue, sobre todo, porque terminó de configurar el modelo mexicano de financiamiento que se inició con la reforma política de 1977.

EL MODELO HÍBRIDO MEXICANO

Para el momento en que entró en vigor la reforma electoral de 1996, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ya definía a los partidos políticos como entidades de interés público.⁴⁰ De igual modo, el artículo 41 determinaba sus fines fundamentales: 1) promover “la participación del pueblo en la vida democrática”; 2) “contribuir a la integración de la representación nacional”; y c) “posibilitar el acceso [de los ciudadanos] al ejercicio del poder público” (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996). Este carácter de los partidos políticos —elevado a rango constitucional en 1977— “obliga al Estado a asegurar las condiciones para su desarrollo y propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana” (Silva Anaya, 2009).

Tras la reforma electoral de 1996, el texto constitucional estableció las “condiciones necesarias para que [los partidos pudieran] llevar a cabo las funciones y cumplir los objetivos que la propia ley fundamental consagra” (Bernal Moreno, 2006, p. 65). En primer lugar, se garantizaba que los partidos políticos nacionales contaran con elementos para llevar a cabo sus actividades de manera equitativa. En segundo lugar, se estableció el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación; finalmente, se otorgó el derecho a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias y campañas electorales, a fin de que los recursos públicos prevalecieran siempre sobre los privados (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996, artículo 41, fracción II, inciso a). Es así que el modelo mexicano estableció un financiamiento público para todos aquellos partidos políticos que mantuvieran su registro después de cada elección.⁴¹ El

⁴⁰ En la siguiente sección me detengo en el análisis de este tema (CPEUM, artículo 41, fracción I).

⁴¹ En esencia, un partido político podía perder el registro en 1996 por alguna de las siguientes causas: 1) no participar en un proceso electoral federal ordinario; o 2) no haber alcanzado por lo menos 2 % de la votación emitida en alguna de las elecciones federales más recientes, ya fuera para presidente, diputados o senadores (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [Cofipe], 1996, artículo 66).

Estado era fuente de financiamiento directo e indirecto. Si bien estas características son inherentes al modelo continental, había elementos que separaban a éste del modelo mexicano, expresados fundamentalmente en el Cofipe.

El esquema de financiamiento público directo se establecía en la Constitución bajo tres modalidades fundamentales de apoyo. En primer lugar, los partidos políticos con registro⁴² debían ser acreedores de un apoyo económico que les permitiera desarrollar, cada año, sus *actividades ordinarias permanentes*. Éste se fijaba “aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales” (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996, artículo 41, fracción II, inciso a). La cantidad resultante se entregaría tomando como base dos criterios fundamentales. El primero de ellos, la *equidad*, al dividirse de manera pareja entre todos los partidos 30 % de dicho monto. El segundo criterio era el éxito relativo, pues 70 % restante se distribuiría de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección de diputados más reciente (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996, artículo 41, fracción II, inciso a).

En segundo lugar, existiría un financiamiento público dirigido a las diversas actividades relacionadas con la obtención de votos durante los años en que se desarrollara un proceso electoral. Este monto equivaldría a una cantidad igual al financiamiento público que le correspondiera a cada partido por *actividades ordinarias permanentes* (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996, artículo 41, fracción II, inciso b). En tercer lugar, el modelo mexicano surgido de las

⁴² En el caso de partidos nuevos por cuya condición no contaran con representación en el Congreso, tendrían derecho a 2 % del monto total para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos que se estimara cada año, así como una cantidad adicional para gastos de campaña en año electoral (Cofipe, 1996, artículo 49, párrafo 8, inciso a).

reformas a la Constitución de 1996 también establecía el reintegro de un porcentaje de los gastos anuales de los partidos relacionados con las actividades específicas que desarrollen en su carácter de entidades de interés público: educación cívica, capacitación e investigación (Decreto de reforma a la CPEUM, 1996, artículo 41, fracción II, inciso c). Este porcentaje podía ser hasta de 75 % de los gastos anuales comprobados por dichos conceptos.⁴³

El financiamiento indirecto, por su parte, estaba regulado por el título tercero del Cofipe. En éste, se señalaba que los partidos políticos tendrían derecho a las siguientes prerrogativas: 1) acceso en forma permanente a la radio y la televisión; 2) gozar de un régimen fiscal especial establecido en el propio código y las leyes de la materia; y 3) disfrutar de franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus funciones (Cofipe, 1996, artículo 41). Estas prerrogativas se establecieron para que los partidos pudieran “difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales” (Cofipe, 1996, artículo 42).

Uno de los grandes objetivos de la reforma electoral de 1996 fue mejorar las condiciones de competencia que ofrecía el modelo mexicano, mediante el establecimiento de un acceso más equitativo a los tiempos de radio y televisión en campañas electorales. En ese sentido, se logró ampliar el tiempo de transmisión de los partidos durante las campañas; hacer más eficiente la transmisión de sus mensajes, mediante el uso de *spots* en radio y televisión;⁴⁴ y distri-

⁴³ Es importante señalar que, además del financiamiento público, los partidos políticos también estaban facultados para percibir ingresos de otras cuatro fuentes: 1) mediante las cuotas de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales o las cuotas proporcionadas por los candidatos para sus propias campañas; 2) mediante aportaciones en dinero o especie que realicen personas físicas o morales residentes en el país; 3) por los ingresos que obtengan de actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, ventas editoriales o cualquier otra similar; 4) por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos abiertos con sus propios recursos.

⁴⁴ Esto, desde luego, no implica un juicio normativo sobre la utilidad de los *spots* o la manera en que éstos abonan a la argumentación y al debate político —lo cual es, cuando menos, cuestionable—.

buir de manera equitativa dichos *spots* entre todos los partidos políticos. De acuerdo con el título mencionado del Cofipe, los tiempos del Estado en radio y televisión se transferían a los partidos políticos de la siguiente manera:

- 1) A través de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el IFE tenía el encargo de difundir los programas de radio y televisión, así como tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.
- 2) Todo partido político disfrutaría de 15 minutos mensuales en cada medio de comunicación, como parte del tiempo que correspondiera por ley al Estado. Asimismo, contaban con la prerrogativa de aparecer en un programa especial que se transmitiría por radio y televisión dos veces al mes (Becerra *et al.*, 1997, pp. 118-119).
- 3) Se establecieron los promocionales (mejor conocidos como *spots*) en radio y televisión con una duración de 20 segundos. Se trataba de “una bolsa que el IFE [compraba] a los concesionarios en período electoral”.⁴⁵

⁴⁵ La ley disponía lo siguiente: “que en el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. En los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión (elecciones legislativas), el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, el 50 % de los disponibles en el proceso donde también se elija al Presidente de la República. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles. Durante el periodo de las campañas electorales también se adquirirán hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos”. De igual modo, establecía que “en ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20 % del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12 % cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión” (Becerra *et al.*, 1997, pp. 119-123; Cofipe, 2003, comentario al artículo 47).

A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignaría 4 % del total de los tiempos de transmisión y promocionales. El tiempo restante se distribuiría entre los partidos políticos con representación en el Congreso, 30 % de manera equitativa y 70 % en forma proporcional a su fuerza electoral (Cofipe, 1996, artículo 47).

Adicionalmente, el artículo 48 del Cofipe⁴⁶ establecía un elemento que caracterizaba profundamente al modelo mexicano de financiamiento: permitía la compra de publicidad con recursos públicos.

Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso (Cofipe, 1996, artículo 48).

Los procedimientos establecidos en el Cofipe para la contratación de espacios en los medios electrónicos eran los siguientes (Cofipe, 1996, artículo 48):

- 1) La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos determinaría fechas, canales, estaciones y horarios de transmisiones.
- 2) Los partidos políticos tendrían preferencia en el tiempo del Estado, y los concesionarios estaban obligados a transmitir sus programas en los horarios de mayor audiencia.

⁴⁶ “Este artículo inició su desarrollo normativo en 1990, pero tan sólo estableciendo una norma para que los concesionarios de radio y televisión transparentaran las tarifas que regirían durante las campañas para la contratación de tiempos por parte de los partidos políticos, sin que fueran superiores a las de la publicidad comercial; sin embargo, algunos partidos políticos aducían en aquel tiempo favoritismos de los concesionarios al momento de ofrecer los tiempos, a pesar de que manifestaran su voluntad y disposición para contratar los tiempos disponibles. Por esta razón, se realizó en 1993 una reforma a este artículo, a fin de crear el catálogo de tiempos y horarios como mecanismo para evitar la discriminación en la contratación de tiempo comercial en radio y televisión” (Cofipe, 2003, artículo 48).

- 3) No estaba permitida la compra de propaganda en radio y televisión, por parte de terceros, en favor o en contra de algún partido político.
- 4) Los partidos políticos serían los únicos actores autorizados para contratar tiempo en radio y televisión. Los candidatos sólo estarían autorizados a utilizar los tiempos que les asignara su partido político, pero no podrían hacer contrataciones directas (véase también Cofipe, 2003, artículo 48).

Aunque la reforma de 1996 logró dotar a los partidos de recursos suficientes para equilibrar la competencia electoral, se ha documentado que en los posteriores comicios de 2000 y 2003 “más de la mitad de los recursos invertidos en las campañas fueron a parar a las arcas de las grandes cadenas televisoras y radiofónicas [mediante la contratación de publicidad]” (Woldenberg, 2007).

Baste señalar lo siguiente: en el año 2000, 54 % del gasto electoral se concentró en la compra de publicidad en radio, televisión y prensa escrita (alrededor de 1 200 millones de pesos); para las elecciones intermedias de 2003, tan sólo en radio y televisión los partidos gastaron 49 % de sus recursos (aproximadamente 668 millones de pesos) (Córdova Vianello y Murayama Rendón, 2006, pp. 223-224). Como se explicará en el siguiente capítulo, en la elección de 2006 se llegó a un punto álgido: de acuerdo con los informes de los partidos políticos ante el IFE, gastaron más de 1 900 millones de pesos en radio y televisión. Es decir, 95 % del financiamiento público recibido para gastos de campaña en ese año (Murayama Rendón, 2013, p. 31).

Aunque el subsidio a los partidos políticos tenía como finalidad garantizar la equidad y evitar la dependencia de recursos privados, la cantidad destinada a contratar publicidad en los medios cada vez fue más cuestionada por la sociedad (Bernal Moreno, 2006, p. 69). En la siguiente sección se presenta una breve explicación sobre la manera en que se configuró el modelo mexicano de financiamiento, a través de distintas reformas electorales.

EVOLUCIÓN DEL **MODELO MEXICANO (1917-1973)**

El nacimiento del Estado mexicano posrevolucionario llegó acompañado de una incipiente legislación electoral. La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 era un ordenamiento sumamente sencillo, con el objetivo fundamental de establecer los procedimientos mínimos en materia electoral. Aquéllos necesarios para llevar a los hechos las promesas democráticas que la Carta Magna instituyó.⁴⁷

Desde luego, la primera experiencia posrevolucionaria resultó limitada; su insuficiencia llevó al presidente Venustiano Carranza a promulgar una nueva ley electoral en 1918: la Ley para la Elección de Poderes Federales. Su rasgo distintivo fue que reglamentaba la participación de los partidos políticos en las elecciones. Los requisitos eran mínimos:

haber sido fundados por una asamblea de cien ciudadanos, haber elegido a una junta directiva, haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno, no llevar nombre o denominación religiosa, publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones, registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley y nombrar a representantes en las municipalidades en los tiempos previstos por la ley (Prud'homme, 2010, p. 124).

⁴⁷ En términos generales, la ley establecía cómo se organizarían las casillas electorales ("la autoridad municipal designará un instalador propietario y uno suplente para cada sección electoral, quienes integrarán la Mesa, compuesta por un Presidente, dos Secretarios y dos Escrutadores"); los horarios de votación (9:00-15:00 horas) y las razones de la nulidad de las elecciones ("carecer de los requisitos legales para poder ser electo; haberse ejercido violencia sobre las casillas electorales, siempre que por esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad de votos en su favor; haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad; error sobre la persona elegida; haber mediado error o fraude en la computación de los votos; que la casilla haya sido instalada contra lo propuesto en la Ley, y no haber permitido de hecho a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo"). También establecía que ninguna persona de la mesa podría influir en la decisión del ciudadano votante sobre a qué candidato elegir. Cabe destacar que la Constitución recién promulgada no hacía mención siquiera de los partidos políticos (Espinoza Stransky, 1978, p. 45).

La organización electoral que establecía la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 favorecía el fraude electoral (Espinoza Stransky, 1978, p. 47), los choques entre facciones y la violencia en las urnas. Esto debido a que estipulaba que las casillas electorales debían instalarse con los primeros cinco electores que se presentaran, y designarían entre sí a los directivos de la mesa. Y controlar la casilla permitía —generalmente— mantener el control de la votación.⁴⁸ No obstante sus deficiencias, la ley no era mala *per se*; su mayor obstáculo, más bien, era la falta de civismo de los ciudadanos y la ausencia de verdaderos partidos que vigilaran la elección (Espinoza Stransky, 1978, p. 48).

Con los requisitos establecidos resultaba muy sencillo crear un partido político “para participar en elecciones y la ley no alentaba la existencia de organizaciones partidistas estables y sólidamente constituidas”.⁴⁹ Mucho menos nacionales.⁵⁰ La ley de 1918 dejaba en manos de las autoridades estatales “el manejo y vigilancia del sistema electoral porque aún no se sabía cuál sería el comportamiento político de una población que acababa de pasar por una revolución”; por lo tanto, “mientras no hubiera una oposición bien

⁴⁸ “La ciudadanía había perdido interés en participar en el proceso electoral ante el espectáculo de violencia que se daba en la instalación de las casillas por las autoridades municipales. La presencia de los primeros ciudadanos en las primeras horas del día sólo tenía, en la práctica, dos significaciones. O bien esos primeros ciudadanos eran los previamente designados por la autoridad municipal, en cuyo caso la casilla podría instalarse pacíficamente, pero sin la concurrencia de la ciudadanía, o bien en el caso de que concurrieran realmente ciudadanos de diversas tendencias, la decisión acerca de quiénes integraban la casilla se dirimiría por medio de la violencia, ejercida con la complicidad de la autoridad municipal, que era la que, en fin de cuentas estaba facultada para instalar la casilla” (Bermúdez y Véjar Vázquez, 1969, p. 238, citado por Loaeza, 2013b, p. 319).

⁴⁹ “En cuanto a los candidatos independientes, éstos gozaban de los mismos derechos que los candidatos de partido, a condición de que contaran con el apoyo de cincuenta electores del distrito, publicaran un programa político formal y respetaran los plazos relativos a la inscripción de candidaturas y de designación de representantes” (Prud’homme, 2010, p. 124).

⁵⁰ “En 1918 ... el único partido con cierto grado de importancia era el Partido Liberal Constitucionalista, a pesar de no haber llegado a ser un partido a nivel nacional” (Espinoza Stransky, 1978, p. 48).

consolidada que denunciara los fraudes, la ciudadanía podía fácilmente ignorarlos” (Espinoza Stransky, 1978, p. 48). En palabras de la profesora Soledad Loaeza, “los procesos estaban a merced de las presiones de caudillos y de caciques que manejaban las gubernaturas a su antojo y por encima de la ley” (Loaeza, 2013b, p. 316).

Tuvieron que pasar casi treinta años para la promulgación de la siguiente Ley Electoral Federal, el 7 de enero de 1946, para que se reconociera el papel que desempeñan los partidos políticos, y comenzara el establecimiento legal de la correlación entre representación política y organizaciones partidistas (Prud’homme, 2010, p. 124), así como la estructura básica del sistema electoral aún vigente (Molinar Horcasitas, 1987, p. 27). Con ella se logró la centralización en el Ejecutivo federal de la organización, vigilancia y cómputo de las elecciones, y se minimizó el fraccionalismo de la élite gobernante (Molinar Horcasitas, 1987, p. 27).

Esta centralización se logró mediante la creación de una estructura piramidal que encabezaba una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y se integraba por el Secretario de Gobernación, representantes del Poder Legislativo, y representantes de dos partidos políticos. Estos últimos tenían la prerrogativa de nombrar a los integrantes de los siguientes dos niveles en la pirámide: las comisiones locales electorales y los comités distritales (Loaeza, 2013b, p. 319). De esta manera, “se resolvía el problema de las autoridades electorales que la ley de 1918 instituía entre los primeros ciudadanos que instalaran la mesa de votación en las direcciones previamente designadas por el municipio” (Loaeza, 2013b, p. 318). Mientras que la ley de 1918 había demostrado que se prestaba al caos, la reforma de 1946 buscaba—al menos en el discurso— que, con la participación de dos partidos políticos de diferentes ideologías y diferentes candidatos, “se aseguraría la imparcialidad de los organismos que [dirigieran] la contienda cívica” (Loaeza, 2013b, p. 319). Con ello, presidentes municipales y gobernadores fueron hechos a un lado en cuanto a los procesos electorales federales, con lo cual “la fe-

deración dio un enorme paso hacia la centralización". No sólo de las elecciones, en lo particular, sino del poder político, en lo general (Molinar Horcasitas, 1987, p. 28).

Acaso el avance más importante de la reforma electoral de 1946 respecto a la formación del futuro Estado democrático en México tiene que ver con el establecimiento de partidos políticos nacionales. La laxitud de la ley de 1918 en materia de requisitos para formar un partido promovió la proliferación de pequeñas organizaciones políticas en los estados. Con la nueva ley, los partidos políticos tenían la obligación de constituirse como organizaciones nacionales para poder participar en comicios federales. A partir de ese momento, las organizaciones partidarias regionales prácticamente desaparecieron, a pesar del importante papel que habían desempeñado durante las décadas anteriores (Molinar Horcasitas, 1987).

Además, la ley de 1946 eliminó las candidaturas independientes —permitidas por la ley de 1918—, y exigió requisitos mucho más estrictos para la formación de partidos políticos. Entre ellos destacan la necesidad de contar con al menos 30 000 miembros —en la ley anterior eran tan sólo 100—; y solicitar su registro ante la Secretaría de Gobernación, la cual, como parte del Ejecutivo:

si bien admitía la existencia de partidos de oposición, contaba con instrumentos para controlar su naturaleza y tamaño [por lo cual] la necesidad de satisfacer una serie de requisitos para conseguir el registro como partido creaba un vínculo de obligación de las dirigencias partidistas con el gobierno (Prud'homme, 2010, p. 125).

De este modo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) comenzaba su periodo de hegemonía, a la vez que permitía "un cierto grado de competencia controlada y controlable, y garantizaba la presencia de partidos de oposición, así como una imagen de pluralismo, aunque fuera limitado" (Prud'homme, 2010, p. 125).

Durante la siguiente década hubo reformas graduales a la ley electoral, pensadas en buena medida para limitar el marco de acción de la oposición y complicar la obtención de registro de los nuevos partidos. Señala Juan Molinar que:

La Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, por ejemplo, retiró a los partidos políticos el derecho de tener representantes en las comisiones locales electorales y retiró el voto (dejando sólo voz) a los representantes partidarios ante los comités distritales electorales. Además, prohibió a los partidos políticos organizar elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos. Dicha ley, paradójicamente, tuvo un detalle que contribuía a relegitimar el sistema electoral: redujo a uno el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal ante la Comisión Federal Electoral y aumentó la representación partidaria de dos a tres ante ese mismo órgano (Molinar Horcasitas, 1987, p. 28).

El presidente Adolfo Ruiz Cortines continuó la tendencia, al publicar en 1954 el Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal de 1951. A partir de ese momento, para registrar un partido político se exigía contar con más de 2500 asociados en cada estado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades federativas, en la cuales habría de contar con un comité directivo. Además, el umbral mínimo de miembros en la república tendría que ser mayor de 75 000 personas, en lugar de las 30 000 necesarias en la legislación anterior.⁵¹ Los resultados de la reforma fueron ampliamente visibles: mientras que entre 1946 y 1953 se concedieron 16 registros (10 transitorios y seis definitivos), de 1957 a 1963 sólo se concedió un registro —y una cancelación— (Molinar Horcasitas, 1991, p. 36). Resulta fundamental destacar que en esta

⁵¹ Para obtener su registro, los partidos deberían contar con más de 75 000 asociados. Además, debían presentar listas de nombres y domicilios de todos los miembros que tuvieran inscritos.

reforma las mujeres obtuvieron su derecho general al voto, que hasta entonces estaba limitado al ámbito local.

A partir de 1963, las reformas electorales dejaron de tener como objetivo la *civilización del autoritarismo* y comenzaron a buscar la *democratización del autoritarismo*.⁵² La reforma de 1963 “marca el inicio de la liberalización del régimen con el fin de reforzar su legitimidad” (Béjar Algazi, 2006, p. 88). Y, en adelante, los cambios buscarían reconocer y promover el pluralismo, así como “abrir cauce a la expresión política de las nuevas clases medias, resultado de la acelerada urbanización del país en los años cincuenta y sesenta” (Arnaut Salgado, 1998, p. 157).

La reforma electoral de 1963 marcó el tibio inicio de la liberalización del régimen con el objetivo de reforzar su legitimidad. Por liberalización entiendo “el proceso de hacer efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado” (O’Donnell y Schmitter, 2013, p. 7). Estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: libertad de expresión, libertad de asociación, *habeas corpus*, la libertad de disentir de la política gubernamental, y la ausencia de censura de los medios de comunicación.⁵³ En el caso de México, la liberalización incluyó, entre otras cosas, el derecho de los militantes de otras organizaciones a manifestar su discrepancia con respecto a las políticas impulsadas por los gobiernos emanados

⁵² “De hecho, en el primer período encontramos en las reformas electorales la voluntad de civilizar en un doble sentido: consolidar el poder de los civiles e institucionalizar los procesos electorales. Las reformas de este primer período contribuyeron a reducir la violencia y el personalismo de los procesos electorales mexicanos; lo cual no puede ser sino una gran contribución no sólo a la institucionalización de un régimen autoritario sino a la democracia mexicana” (Arnaut Salgado, 1998, pp. 155 ss).

⁵³ “Por el contrario, una característica de esta primera etapa de la transición es su precaria dependencia del poder gubernamental, que sigue siendo arbitrario y caprichoso, pero sí esas prácticas liberalizadas no son demasiado inmediatas y obviamente amenazadoras para el régimen, tienden a acumularse a institucionalizarse, elevando así los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación, lo que nos lleva a la relación entre la liberalización y la ... democratización” (O’Donnell y Schmitter, 2013, p. 7).

del PRI, aunque no a cuestionar sus procedimientos para asegurar su permanencia en el poder (Béjar Algazi, 2006, p. 88).

La principal novedad instituida en 1963 fue la incorporación a la ley de los llamados *diputados de partido*. Esta figura permitió:

canalizar a través de los partidos existentes los descontentos políticos de las clases medias que pudieran amenazar la estabilidad del sistema ... al ampliar la representación de las minorías insatisfechas en la Cámara de Diputados a través de una fórmula de representación proporcional se buscaba institucionalizar la protesta, pero sin modificar los rasgos esenciales del sistema [ni poner en riesgo la mayoría del PRI en la Cámara Baja] (Loeza, 1993).

En el nuevo sistema, a cada partido político nacional con registro que obtuviera al menos 2.5 % de la votación nacional, tendría derecho a que se le asignaran cinco diputados, además de las curules que obtuvieran por mayoría relativa. Con cada medio punto porcentual adicional se le asignaría otra diputación, hasta llegar al máximo de 20. Esta regla no aplicaría a los partidos que obtuvieran más de 10 curules de mayoría (Loeza, 2011, p. 270). Vale la pena señalar que sólo el Partido Acción Nacional (PAN) alcanzó el umbral que la ley exigía para recibir diputaciones de partido en las tres elecciones posteriores a la reforma (1964, 1967 y 1970). Ni el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ni el Partido Popular Socialista (PPS) lograron una representatividad suficiente en la Cámara de Diputados. El primero obtuvo votaciones menores al mínimo en esas tres elecciones; el segundo, en 1964 y 1970. No obstante, “contra la letra y el espíritu de la ley, el Colegio Electoral decidió adjudicar curules a estos dos partidos, con lo cual hizo evidente la intención del régimen de evitar, a toda costa, una posible evolución hacia el dualismo partidario” (Molinar Horcasitas, 1991, p. 30).

En 1970 se determinó llevar a cabo una nueva reforma, pero exclusivamente para extender la ciudadanía a los mayores de 18

años.⁵⁴ En 1972 se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución, a fin de reducir la edad mínima para ser elegido diputado (de 25 a 21 años), y senador (de 35 a 30 años) (Molinar Horcasitas, 1991, p. 30). Si bien estas reformas se plantearon el objetivo de fortalecer a los partidos políticos y dar entrada a los jóvenes al sistema político, ambas resultaron insuficientes para la efervescencia política y social del momento, en el marco de las crisis que enfrentó el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz —fundamentalmente la huelga de los médicos y los conflictos universitarios de 1966 y 1968— (Segovia, 1975, p. 306).

Para 1973 —y con Jesús Reyes Heróles en su dirigencia—, fue permeando en el imaginario político la idea de que los partidos políticos eran el vehículo privilegiado para la representación política (Loaeza, 2011, p. 274). Se impulsó de nueva cuenta una reforma electoral, cuyas novedades serían de gran impacto para el futuro sistema democrático en México.

El primer punto a destacar es el otorgamiento de nuevas prerrogativas a los partidos políticos, que fueron definiendo el sistema de financiamiento público que dio lugar al modelo mexicano. Por un lado, la ley amplió el esquema de exenciones fiscales de los partidos e introdujo franquicias postales y telegráficas; por otro, otorgó el acceso gratuito a los medios de comunicación. Don Rafael Segovia (1975) daba cuenta de la relevancia de este tema de la siguiente manera:

La posibilidad de utilizar el [sic] radio y la televisión para las campañas electorales abre inmensas posibilidades a los partidos minoritarios. Es probable que esta influencia se manifieste más que nada en las zonas urbanas, pero en un segundo paso entrará de igual manera en las zonas rurales, hasta ahora sometidas a la pura propaganda priista (p. 310).

⁵⁴ Antes de esta última reforma, de acuerdo con el texto del artículo 34 constitucional, era requisito para obtener la ciudadanía “haber cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo son” (Gobierno de México, s. f.).

Gracias a esta nueva disposición, los partidos podrían tener acceso a un máximo de 10 minutos quincenales en la televisión abierta nacional para “la difusión de sus tesis ideológicas” (Ley Federal Electoral, 1978, p. 459, citada por Loaeza, 2011, p. 273).

El segundo punto a destacar de la reforma de 1973 es la reducción del número de afiliados en la república como mínimo necesario para el otorgamiento de registro a partidos políticos, que pasó de 75 000 a 65 000, así como de los afiliados en las dos terceras partes de las entidades, que bajó de 2500 a 2000 (Espinoza Stransky, 1978, p. 310). Un tercer punto relevante de la reforma fue que también aumentó el máximo de diputados de partido que podrían asignarse a los partidos minoritarios a 25, a la vez que redujo el umbral necesario para obtener los primeros cinco, a 1.5 %.

Hasta ese momento, acaso el elemento más importante de la reforma de 1973 fue que otorgó a todos los partidos políticos nacionales la posibilidad de contar con representación en todas las instancias y niveles donde presenten candidatos a las elecciones federales, lo cual los colocaba, al menos en la ley, en un plano de igualdad con los representantes de la Comisión Federal Electoral (Segovia, 1975, p. 310).

Estos cambios no impidieron que en 1976 se presentara un solo candidato —desde luego, el oficial— a las elecciones presidenciales. El PAN entró en una aguda crisis, debido a que en la XXVI Convención Extraordinaria celebrada el 25 de enero de 1976, después de siete votaciones ni Pablo Emilio Madero ni Salvador Rosas Magallón alcanzaron 80 % de los votos que establecían los estatutos (Woldenberg, 2013, pp. 19-20). Por si fuera poco, tanto el PPS como el PARM decidieron suscribir la candidatura de José López Portillo. “Nunca como entonces se mostró tan evidente la necesidad de reemprender, con mayor fuerza, el muy andado camino de la reforma electoral” (Molinar Horcasitas, 1991, p. 31).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

En 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos; por primera vez, las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad, explícitamente pluripartidista. Se proyectaba una nueva 'constitución material', de la política; unos partidos se verían obligados a cambiar; otros nacerían a la vida legal y otros más se reformarían y adquirirían una presencia como nunca en su historia; y todos entrarían a una compleja etapa histórica de negociación, lucha, diálogo cambio legal y reforma de las reglas del juego (Becerra *et al.*, 1997, p. 77).

En efecto. El cambio que se preparó en el régimen durante 1977 fue de tal magnitud que modificó 17 artículos de la Constitución.⁵⁵ Por primera vez en sesenta años se reconoció la necesidad de los partidos políticos, y éstos se convirtieron en el centro de atención en una reforma electoral. Baste señalar que, en la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión del proyecto de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), el presidente José López Portillo señalaba:

La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de *interés público* (Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, 1977).

La idea central que tenía el gobierno del presidente López Portillo era que las organizaciones que se incorporaran a la "participación política institucional" contribuyeran al desarrollo político

⁵⁵ Se reformaron los siguientes artículos: 6.º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 54, 76, 93, 97 y 115.

del país y que las minorías tuvieran una representación de acuerdo con su número, para que “sus ideas [pudieran] contar cuando las mayorías adopten decisiones” (Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, 1977). Para ello, se adicionó el artículo 41 para establecer la naturaleza de los partidos políticos, así como “el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional” (Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, 1977). Gracias a ello, serían sujetos de una serie de derechos y prerrogativas, como acceso a medios de comunicación y financiamiento público.

En este sentido, los puntos principales de la iniciativa eran los siguientes:

1. Se establece que los partidos políticos son entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible el acceso de los ciudadanos a los puestos de representación popular.
2. El carácter de *interés público* con que se reconoce a partir de ese momento a los partidos políticos confiere al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo.
3. Garantizar equitativamente a los partidos políticos nacionales la “disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad”. A partir de esto, se establece como prerrogativa el acceso permanente a los tiempos de radio y la televisión. De esta manera se buscaba impactar de manera positiva en la libertad de expresión y el derecho a la información, así como impulsar el respeto al pluralismo ideológico.
4. Se reconoce el derecho de los partidos políticos nacionales para intervenir en las elecciones estatales y municipales sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público “constituyó la piedra angular de todo un dispositivo legal que terminaría, a lo largo de sucesivas reformas electorales, asegurándoles sólidas condiciones de existencia” (Prud’homme, 2010, p.128). Y las prerrogativas otorgadas serían el antecedente que, dos décadas después, resultaría en el establecimiento de un “generoso sistema de financiamiento público” (Prud’homme, 2010, p.128).

Adicionalmente, en la reforma política de 1977 se establecieron 1) el registro condicionado como fórmula para el ingreso de nuevos partidos cuya permanencia en el sistema electoral dependería de que obtuviera por lo menos 1.5 % de la votación nacional; 2) un sistema de representación proporcional que funcionaría a la par del sistema de mayoría relativa (Woldenberg, 2013, pp. 28 ss.); 3) incrementó el número de diputados a 400: por el principio de mayoría se elegirían 300, y los 100 restantes por representación proporcional (Loeza, 2011, pp. 277-278);⁵⁶ 4) centralizó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral; 5) creó figuras jurídicas nuevas, como la asociación política (Molinar Horcasitas, 1991, p. 32); y estableció recursos de nulidad y reclamación que involucraron por primera vez a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en temas electorales (Becerra *et al.*, 1997, pp. 127 ss.).

“Gracias a esas reformas que vistas en retrospectiva pueden parecer mínimas ... para las elecciones de 1979 participarían tres nuevos partidos que habían logrado su registro condicionado: el Comunista Mexicano, el Demócrata Mexicano y el Socialista de los Trabajadores. En segundo lugar, éstos contaron con algunos elementos para realizar sus respectivas campañas y, en tercer lugar, dado el nuevo

⁵⁶ “Aquel partido que hubiese obtenido 60 escaños o más por la vía uninominal ya no participaría de ese reparto. En español eso quería decir que por lo menos 25 % de los escaños en la Cámara de Diputados sería ocupado por los partidos opositores” (Woldenberg, 2013, p. 30).

método de integración de la Cámara, ocuparon algunos escaños” (Woldenberg, 2013, p. 30). Si bien era una época aún dominada por el PRI, para ese año siete grupos parlamentarios ocuparon escaños en la Cámara de Diputados, otorgando un mayor nivel de debate y representación a la vida política nacional (Becerra *et al.*, 1997, p. 141).

Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de los partidos políticos establecido en la reforma política de 1977 sentó las bases de la transición democrática. Y fue el eje que logró desarticular, paulatinamente, el “Estado de partido único”, para transitar hacia un “Estado de partidos” (Becerra *et al.*, 1997, p. 87). No obstante, acaso la importancia real de esta reforma fue que tuvo un efecto desencadenante, “al poner en órbita otra, y después otra y otra reforma más”, cada una con cambios más amplios y profundos que la anterior (Becerra *et al.*, 1997, p. 149).

Las siguientes dos reformas electorales tuvieron un carácter correctivo, si bien por situaciones completamente distintas. En 1986 se buscó introducir algunos candados para la liberalización política que comenzó en 1977; sin embargo, “para entonces el peso específico del reclamo democrático se había extendido ... fue necesario retomar algunas demandas de la oposición” (Prud’homme, 2010, p. 369). De este modo, si bien la reforma electoral de 1986 ofreció avances en materia de representación, significó un claro retroceso en cuanto a la autoridad encargada de las elecciones. Esto se debió a la preocupación del presidente Miguel de la Madrid Hurtado por la composición tan *plural* que tenía para ese momento la Comisión Federal Electoral: “como varias nuevas organizaciones habían refrendado su permanencia en el mundo institucional electoral, la CFE amenazaba con *salirse del control oficial*” (Woldenberg, 2013, p. 52, las cursivas son mías).

Como resultado, se instituyeron modificaciones constitucionales sustantivas que arrojaron una nueva ley: el Código Federal Electoral. Los principales aspectos de la reforma fueron los siguientes: se amplió el número de diputados electos por el principio de representación proporcional de 100 a 200, con lo cual la Cámara Baja

estaría formada por 500 legisladores; el Senado seguiría integrándose por dos senadores por cada entidad, pero ahora cada tres años se elegiría a uno de ellos; se estableció la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, el primer cuerpo colegiado por el cual podrían votar los capitalinos (Woldenberg, 2013, p. 371); se acortaron los tiempos entre la emisión del voto y su cómputo, y pasaron de una semana a cuatro días; se suprimió la figura del registro condicionado, con lo cual se complicaba la incorporación de nuevos partidos; se autorizaron las candidaturas comunes, como figura alterna a la coalición; la SCJN quedó sin facultades electorales, aunque se creó el primer tribunal en materia electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral;⁵⁷ la Comisión Federal Electoral pasó de ser un organismo donde tenían voz y voto el secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Diputados, otro de la Cámara de Senadores, así como un representante de cada partido político con registro, a un órgano controlado completamente por el Estado, señalado como “la peor composición que en la historia ha tenido un órgano electoral en nuestro país” (Woldenberg, 2013, pp. 52-53): el secretario de Gobernación, como presidente, un senador, un diputado, y representantes de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido en la última elección federal. Con ello, el PRI se convirtió en juez y parte de las elecciones.⁵⁸

Otro gran avance de la reforma electoral de 1986 fue que se reglamentaron las prerrogativas con las cuales podrían contar los partidos políticos. Por un lado, en materia de acceso a los medios

⁵⁷ Sus siete magistrados debían ser nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. No obstante, sus resoluciones tendrían un escaso impacto porque la última palabra en la calificación de los comicios seguiría siendo de los colegios electorales. No obstante, fue el primer paso en el trayecto por judicializar los litigios de carácter electoral.

⁵⁸ Y para que esta afirmación no sea retórica vale la pena recordar la representación numérica de los partidos para la organización de la elección de 1988: PRI 16, PAN 5, PMS 2, PFCRN 1, PPS 1, PARM 1, PDM 1, PRT 1. De tal suerte que si todos los partidos de la oposición votaran juntos (12 votos) y a ellos se sumaran los representantes del Estado (3 votos más), aun así, el PRI tendría la mayoría en el órgano electoral: 16 contra 15.

de comunicación, se reguló que los partidos contarían con 15 minutos mensuales, y se estableció que habría un programa conjunto dos veces al mes de los partidos políticos. Vale la pena señalar que esto no modificó en absoluto la presencia marginal de los partidos minoritarios en la radio y televisión.

Con todos estos cambios tendientes a frenar la liberalización del sistema político, “la Reforma Electoral de 1986 pasaría a la historia como un cambio legislativo desafortunado que dio pauta a la crisis electoral más profunda del México moderno” (Becerra *et al.*, p. 203). Al menos hasta ese entonces.

Tras los acontecimientos que rodearon la elección presidencial de 1988, resultaba complicado —increíble, en palabras de José Woldenberg (2013, pp. 69-70)— pensar que la Comisión Federal Electoral podría organizar nuevas elecciones. Es así que la reforma electoral de 1989-1990 dio como resultado una nueva ley secundaria: el Cofipe, cuyo mayor avance fue instaurar el nuevo organismo autónomo encargado de organizar los comicios: el IFE. Éste contaría con una estructura descentralizada y con un servicio profesional de carrera que permitiera “que la lealtad de los funcionarios estuviera con la institución y no fuera” (Woldenberg, 2013, p. 70). Estaría integrado de manera más equilibrada que aquel desastre de 1986. Se regiría por un Consejo General presidido por el secretario de Gobernación e integrado por 1) cuatro representantes del Poder Legislativo (un diputado y un senador de la mayoría legislativa; un diputado y un senador de la primera minoría); 2) representantes de los partidos políticos de manera proporcional;⁵⁹ 3) consejeros magistrados,⁶⁰ que

⁵⁹ “Entre 1.5 y 10 % de votación en la elección federal anterior tendrían un representante; entre 10 y 20, dos; entre 20 y 30, tres; y con más de ese porcentaje cuatro” (Woldenberg, 2013, p. 70).

⁶⁰ “En 1994 sustituyó a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos. Estos últimos ya no serían propuestos por el presidente de la república, sino por las bandadas de los partidos en la Cámara de Diputados y se requerirían dos terceras partes de la votación para ser designados. Si los primeros necesariamente debían ser abogados, los segundos ya no” (Woldenberg, 2013, p. 94).

serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente; 4) finalmente, el director general y el secretario general del IFE, agentes con voz pero sin voto en el Consejo.

De igual forma, la reforma de 1989-1990 reintrodujo la figura del registro condicionado para los nuevos partidos; cerró el paso a las candidaturas comunes; y creó el Tribunal Federal Electoral (Trife) —con mayores facultades que su antecesor, y estructurado en una sala superior y salas regionales—, y el Registro Federal de Electores, instrumento con el que se buscaba construir confianza entre partidos y ciudadanos.

En materia de prerrogativas, se estableció que las tarifas que cobraran los radiodifusores a los partidos políticos debían estar acorde a las tarifas previstas para la publicidad comercial. Además, la reforma continuó forjando el modelo mexicano, pues se instituyó una fórmula que, por un lado, ampliaba el tiempo destinado a los partidos en radio y televisión; y, por otro, distribuía los tiempos con base en la votación obtenida por cada partido (Becerra *et al.*, 1997, p. 260). También se establecieron por primera vez cuatro rubros de financiamiento a los partidos (Becerra *et al.*, 1997, pp. 268 *ss.*):

- a) Por *actividades electorales*: Recursos otorgados en función del número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores.
- b) Por *actividades generales*: Equivalente a 10 % del financiamiento por actividad electoral, y se entregaba de manera igualitaria.
- c) Por *actividades específicas*: Consistía en un reembolso de hasta 50 % de los gastos realizados en materia de educación cívica y capacitación.
- d) Por *subrogación*: Se otorgaba 50 % del monto anual total de las contribuciones que aportaban los legisladores de sus dietas.

De este modo, el tema del financiamiento a los partidos políticos se pondría en el centro del debate para la siguiente reforma electoral, que tuvo lugar en 1993. En ese año, se estableció por primera vez en la Constitución que los partidos son sujetos de obligaciones —y no sólo de prerrogativas— al establecer el artículo 41 que “la ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

Se establecieron en el Cofipe cinco fuentes para el financiamiento de los partidos: a) público; b) de la militancia; c) de los simpatizantes; d) autofinanciamiento; y e) rendimientos financieros. Se prohibió el financiamiento por parte de poderes públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organismos internacionales, de personas que vivan o trabajen en el extranjero (incluso tratándose de mexicanos) y de empresas mercantiles. El financiamiento anónimo podía llegar hasta un tope de 10 % del recibido por cada partido, mientras que las aportaciones individuales estarían topadas a 1 % del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos (el límite para las personas morales sería de 5 %) (Woldenberg, 2013, p. 82). Además, por primera vez los partidos estaban obligados a presentar un informe de ingreso-gasto, que sería objeto de fiscalización por parte de una comisión del Consejo General del IFE (Woldenberg, 2013, pp. 82-83).

En materia de acceso a los medios de comunicación audiovisuales, se estableció que únicamente los partidos podrían comprar espacios en radio y televisión durante las campañas y que el IFE, por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, solicitaría a los concesionarios de los medios un catálogo de horarios y tarifas, para ser puesto a disposición de los partidos (Becerra, *et al.*, 1997, pp. 299-300). Esta medida intentaba evitar que se negara la venta de publicidad a algún partido determinado. En materia de contenidos:

existía un enorme malestar por parte de todos los partidos distintos al PRI. Y por ello la ley estableció que antes del inicio de las campañas el IFE le entregaría a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), unos “lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las campañas de los partidos”. Dichos “lineamientos” no tenían fuerza coactiva, no eran obligatorios —para preservar la libertad de expresión—, pero ayudaban a crear un contexto de exigencia a los medios (Woldenberg, 2013, p. 83).

Otros avances de la reforma electoral de 1993 fueron la creación de un sistema de información para recabar resultados electorales preliminares (hoy día conocido como PREP y utilizado por primera vez en 1994) (Becerra *et al.*, 1997, p. 309); se estableció la figura de los “observadores electorales”, como respuesta a la exigencia de garantías en la “pulcritud y legalidad” de los comicios (Becerra *et al.*, 1997, p. 303); y el Tribunal Federal Electoral se convirtió, por la vía constitucional, en “la máxima autoridad en materia electoral”, cuyas decisiones tendrían el carácter de “definitivas e inatacables” (Woldenberg, 2013, p. 84).

Bajo esta tradición reformista —como acertadamente la ha llamado la profesora Soledad Loaeza— tomó forma el modelo mexicano de financiamiento que, en términos generales, estuvo vigente hasta la elección presidencial de 2006, cuando resultó evidente su desgaste y que había sido superado por la realidad política del momento. El siguiente capítulo explora las razones por las cuales se modificó el modelo mexicano.



Punto de inflexión:
la elección presidencial
de 2006

*En otros tiempos, las televisoras comerciales
eran soldados del Gobierno. Esta vez,
el Gobierno es el soldado de las televisoras.*⁶¹

Entre 1977 y 1996 las reformas electorales se orientaron a “perfeccionar la legalidad en la organización y la equidad de las contiendas electorales” (Arnaut Salgado, 1998, p. 158). Las sucesivas reformas y elecciones fungieron como una suerte de laboratorio electoral que, mediante prueba y error, “construyó el complejo entramado que hoy forma lo que podemos denominar como las instituciones de la democracia electoral” (Aziz Nassif, 2007, p. 14).

Es así que, durante las últimas décadas del siglo xx, el sistema político mexicano se vio inmerso en una vorágine que incluyó, entre otras cosas, la institucionalización de la democracia, la apertura del Congreso al pluralismo, y la alternancia en el Poder Ejecutivo. Todo esto, con la consecuente necesidad de un aprendizaje que permitiera la convivencia pacífica entre las diferentes fuerzas políticas. México transitó de un esquema autoritario a uno democrático, y lo hizo de manera institucional y gradual, mediante reformas sucesivas. No es poca cosa. “En una palabra se trató de un tránsito democratizador que se transformó, primero, en el horizonte de las principales

⁶¹ La cita continúa: “Al grado de que muchos ciudadanos sospechan que el verdadero Estado, el verdadero poder está hoy en las grandes compañías y sus celebraciones patrioterías que convierten a los demás actores públicos en simples extras o patíños de la telenovela nacional” (Fuentes, 2006).

fuerzas políticas, y luego, en una realidad explotada y vivida por todos” (Woldenberg, 2006, pp. 23-24).

Las reglas del juego electoral surgidas de la reforma de 1996 generaron un inusual periodo de estabilidad política, de tal magnitud que se regularon cuatro procesos electorales bajo el mismo marco —1997, 2000, 2003 y 2006—. ⁶² Con el paso de los años, y de cada proceso electoral, esa estabilidad evidenció los efectos perversos que habían generado las normas, así como su insuficiencia. En unos pocos años la realidad política mexicana se había transformado de manera importante. Y las fuentes de conflicto continuaban *in crescendo*.

El proceso electoral de 2006 se llevó a cabo bajo el mismo marco normativo de 2000. “Asunto grave, dado que ... medios de comunicación y clase empresarial principalmente, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral” (Cárdenas, 2007, p. 46). El asunto no es trivial. La sucesión presidencial de México en 2006 se caracterizó por el impacto que tuvieron las campañas sobre el electorado. Sus efectos confirmaron que las reglas y prácticas emanadas del sistema electoral no estaban diseñadas para procesar una elección tan cerrada. En esencia,

la parte problemática de las reglas del juego —el financiamiento público de los partidos y el esquema de acceso a los medios para las campañas electorales (que ya habían sido conflictivos en los dos procesos anteriores, 2000 y 2003)— se potenció y produjo una campaña sucia de proporciones nunca antes vista[s] en México. Esta situación formó un clima de alta polarización social y crispación política, que llegó a tener expresiones regionales e identidades clasistas (Aziz Nassif, 2007, p. 16).

⁶² Un ejemplo de efecto perverso se encuentra en el crecimiento exponencial del financiamiento público para los partidos políticos, al ser el número de éstos con presencia en el Congreso de la Unión un multiplicador de bolsa de dinero a repartir (Córdova Vianello, 2008, pp. 655 ss.).

Pero además de los problemas que representaba el modelo de financiamiento y de acceso a medios de comunicación en las campañas electorales, diversos factores confluyeron en la agenda pública como detonantes de la reforma electoral de 2007. Considero que los principales fueron: 1) la elección de los consejeros Electorales del IFE en 2003 bajo un esquema de cuotas partidistas, en el cual se dejó sin “representación” a la izquierda, lo cual provocó cuestionamientos sobre su autonomía y, posteriormente, sobre la legitimidad de su Consejo General;⁶³ 2) la intervención del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, en el proceso electoral de 2006, desde su agenda personal para desaforar al entonces jefe de gobierno del Distrito Federal,⁶⁴ Andrés Manuel López Obrador, hasta el marcado proselitismo en la campaña —señalamientos aceptados por el propio Fox—; 3) las burdas modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones, mediante el paquete de reformas popularmente conocido como *Ley Televisa*, que principalmente favorecía intereses particulares de los grandes consorcios mediáticos; 4) la intervención de grupos empresariales en el proceso electoral de 2006, que desplegaron campañas a favor del gobierno y en contra del candidato de la izquierda, abonando a las campañas negativas que imperaron en ese proceso; y 5) el comportamiento vacilante —acaso valdría señalarlo como mal desempeño— del Consejo General del IFE.

⁶³ En 2006, el IFE fue particularmente vulnerable ante acusaciones de parcialidad por parte de los partidos que integraron la Coalición “Por el Bien de Todos”. Mientras que el primer Consejo General del Instituto mantenía entre sus integrantes un equilibrio de tres nominados por cada partido, aprobados casi por consenso en la Cámara de Diputados, cuando éste se renovó la situación fue completamente distinta. A finales de 2003, cuando se eligió el segundo Consejo General, el PAN y el PRI excluyeron a los candidatos nominados por el PRD. El asunto no era menor.

⁶⁴ Tema que por sí mismo es material para otra investigación, motivo por el cual no será estudiado en este trabajo.

UN PRELUDIO AL CONFLICTO: **LA LEY TELEVISIVA**

Uno de los principales factores que moldearon de manera decisiva el contexto en el que se desarrolló el proceso electoral de 2006 —y, desde luego, el desarrollo del conflicto poselectoral— fue la intromisión de los medios de comunicación en el Congreso para modificar a su conveniencia las principales leyes que los regulaban. Y cómo lo lograron prácticamente sin oposición.⁶⁵

Tras la descomposición del régimen priista, la subsecuente alternancia, y un contexto electoral competitivo y con grandes recursos para invertir en publicidad, los medios de comunicación fueron tomando conciencia de su poder y buscaron nuevas maneras de privilegiar sus intereses corporativos (Guerrero, 2010, p. 233).

En ese sentido, el 22 de noviembre de 2005, el entonces diputado por el PRI, Miguel Lucero Palma —legislador cuya pericia en materia de telecomunicaciones era, por lo menos, discutible—, presentó una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones. La redacción parecía la de un experto. Sin ánimo de demeritar las habilidades que el diputado Lucero Palma podría haber adquirido como conductor de noticiarios en Ciudad Juárez, resultaba poco creíble su labor como artífice de la iniciativa. Pronto quedó claro que no había sido así. Un rápido análisis a los principales cambios que pretendían introducirse invitaba a pensar, más bien, que había sido preparada en el despacho jurídico de alguno de los dos grandes consorcios mediáticos que operan en México.⁶⁶ ¿Eran tan fuertes Televisa y Televisión Azteca como para

⁶⁵ Fundamentalmente la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.

⁶⁶ Para la crónica del proceso legislativo que llevó a la aprobación de la llamada Ley Televisa, me apoyo en el artículo de Raúl Trejo Delarbre (2006), “Una ley para Televisa. Crónica de una regresión política” y en Manuel Alejandro Guerrero (2010), “Los medios de comunicación y el régimen político”. Para el contenido de las leyes, me refiero directamente a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRY) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT).

impulsar un conjunto de reformas que los fortaleciera dentro del sector? Vale la pena entender cómo funcionaban las cosas en 2005.

Desde sus orígenes, la televisión mexicana también ha estado controlada por empresarios privados. Durante la segunda mitad del siglo xx, éstos lograron crear una importante infraestructura, constituida principalmente por estudios de producción y redes de transporte (Vidal Bonifaz, 2008, pp. 70-72). Las leyes mexicanas han establecido que las redes televisivas deben operarse a través de concesiones y permisos estatales. Para 2005, existían 730 canales de televisión en el país (véase tabla 1).

TABLA 1. Estado de las redes de televisión (2005)

Concepto	Número	Porcentaje
Concesiones	460	100.0
En proceso	2	0.4
Instaladas	458	99.6
Permisos	270	100.0
En proceso	45	16.7
Instaladas	225	83.3

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Infraestructura de estaciones de televisión*, 2005, citado por Vidal Bonifaz, 2008, p. 71.

Desde el punto de vista económico, el corazón de la televisión comercial se ha encontrado siempre en las concesiones que operan los particulares. En contraste, la gran mayoría de las redes permisionadas —fundamentalmente bajo el control de universidades, organismos de promoción cultural y gobiernos locales— han contado con un peso económico muy limitado frente al de la televisión comercial (Vidal Bonifaz, 2008).

Durante buena parte del siglo xx, las concesiones de televisión abierta que se otorgaron fortalecieron el predominio de la familia Azcárraga y sus socios en Televisa —entre quienes, hasta 1999, se encontraba Miguel Alemán Velasco, hijo del presidente Miguel Alemán Valdés—. A partir de la privatización de la principal red de televisión del Estado, Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión), “la infraestructura de transmisión y producción de la señal abierta ha recaído en un virtual duopolio, Grupo Televisa y Televisión Azteca” (Vidal Bonifaz, 2008, pp. 71-72). Estas dos empresas controlaban, en 2005, 86.7 % de las concesiones de televisión abierta en el país, como se muestra en la tabla 2. No sorprende que, a escala nacional, Televisa y Televisión Azteca concentraban 97 % de la audiencia (Vidal Bonifaz, 2008, p. 72).

TABLA 2. Estado de las concesiones de televisión abierta (2005)

Concepto	Número	Porcentaje
Televisa	220	47.8
TV Azteca	179	38.9
Otros grupos	61	13.3
Multimedios (Nuevo León)	8	1.7
Gobierno	3	0.7
Grupo Alerta (Sinaloa)	3	0.7
Grupo Sipse (Yucatán)	3	0.7
Intermedia (Baja California-Chihuahua)	2	0.4
Intermedia (Baja California-Chihuahua)	2	0.4
OEM (Durango)	1	0.2
RGC (Coahuila)	1	0.2
Vaprosa (San Luis Potosí)	1	0.2
Otros concesionarios	39	8.5
Total	460	100.0

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Infraestructura de estaciones de televisión*, 2005, citada por Vidal Bonifaz, 2008, p. 72.

Ante esto, no resultaba complicado inferir que las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión se fijaban un objetivo ajeno al interés del Estado: privilegiar a las empresas de radiodifusión que ya contaban con concesiones, gracias a la utilización de nuevas tecnologías, en detrimento de otros actores —desde pequeñas radios comunitarias hasta podero-

sas compañías telefónicas. Esto se lograría mediante la expansión del ámbito de acción de los concesionarios hacia nuevos mercados en materia de telecomunicaciones (como música, internet, telefonía o videojuegos); la consolidación del dominio de los concesionarios sobre el espectro radioeléctrico; y la protección de los concesionarios ante medidas regulatorias futuras (Madrazo Lajous y Zambrano, 2007, p. 73).

El quid se encontraba en el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión,⁶⁷ que a la letra decía:

Los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas deberán presentar solicitud a la Secretaría. Para tal efecto, la Secretaría *podrá requerir* el pago de una contraprestación, cuyo monto se determinará tomando en cuenta la amplitud de la banda del espectro radioeléctrico en la que se prestarán los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión, la cobertura geográfica que utilizará el concesionario para proveer el nuevo servicio y el pago que hayan realizado otros concesionarios en la obtención de bandas de frecuencias para usos similares, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo acto administrativo por el que la Secretaría autorice los servicios de telecomunicaciones, otorgará título de concesión para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, así como para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, a que se refieren las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

⁶⁷ Aún disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8250>

Los concesionarios a quienes se hubiese otorgado la autorización a que se refiere este artículo deberán observar lo siguiente:

- I. Las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones que se presten en ellas, se registrarán por las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones;
- II. El servicio de radiodifusión se registrará por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones.

De la redacción se desprende que las radiodifusoras podrían difundir servicios de transmisión de datos, telefonía e internet —entre otras, dejando abierta la posibilidad de que trajeran nuevos avances tecnológicos— utilizando las bandas ya concesionadas. Para ello, únicamente requerirían presentar una solicitud ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esto tenía, cuando menos, dos consecuencias visibles.

En primer lugar, los servicios adicionales de telecomunicaciones serían autorizados sin un proceso licitatorio, a diferencia del procedimiento que debían cumplir aquellos actores que no tenían una concesión previa pues, de acuerdo con el artículo 17 de la ley señalada: “Artículo 17. Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente”.

En segundo lugar, debido a su redacción, el pago de la contraprestación no resultaba forzoso. Al no serlo, estaría sujeto a la total discreción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con todos los efectos que ello implica. En contraste, el artículo 17 establecía que “el Gobierno Federal *tendrá derecho* a recibir una contraprestación económica”. En una primera impresión,

parecería una diferencia terminológica insignificante, sin embargo, la primer redacción [sic] ha sido interpretada consistentemente como teniendo a la contraprestación como potestativa, mientras que la segunda se interpreta de forma que se entiende a la contraprestación como no potestativa. De este modo, los concesionarios contarían con pase automático al mercado de telecomunicaciones y, además, dependiendo del regulador, pueden obtener dicha entrada sin el pago de la contraprestación correspondiente” (Madrazo Lajous y Zambrano, 2007, p. 78).

Esto representaba una clara barrera de entrada al mercado, de modo que quienes estuvieran interesados en ofrecer servicios de telecomunicaciones adicionales, pero no tuvieran concesión de radio o televisión, quedaban —en los hechos— excluidos de tal posibilidad. De entrada, las estaciones culturales, educativas, comunitarias y gubernamentales quedarían fuera. Pero no sólo eso, sino que cualquier potencial participante en el mercado de telecomunicaciones tendría muy pocos incentivos para incursionar en el mismo, dado que su competencia no tendría que cubrir los mismos costos, con lo cual podría ofrecer tarifas más baratas a sus clientes. Como resultado, se estaba desincentivando la competencia en las telecomunicaciones que van más allá de la radiodifusión, a la vez que fomentaba la concentración del general en manos del grupo privilegiado de concesionarios.

Las concesiones se decidirían por subasta monetaria sin tomar en cuenta nada más:

Artículo 17-G. La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.

El criterio para el otorgamiento de nuevas concesiones de radio y televisión no sería el de la calidad, ni el de profesionalismo. No.

El nuevo criterio para asignar concesiones sería el del dinero, el del mejor postor.

Además, en el artículo 16 había otro cambio importante, en el afán de garantizar los privilegios de los radiodifusores:

El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley [licitación pública].

El texto anterior decía: “las concesiones durarán *hasta* 30 años...”; el de la Ley Televisa, “las concesiones *durarán* 20 años...”. Es decir, la legislación anterior no establecía que las concesiones se otorgarían por treinta años: establecía que se otorgarían *hasta* por treinta años, pudiendo otorgarse por cualquier periodo de tiempo menor. La Ley Televisa, en cambio, cerraba la posibilidad de otorgarla por menos tiempo. La nueva ley quitaba al regulador la posibilidad de otorgar concesiones por términos más razonables y acordes con la práctica internacional. En realidad, las concesiones se otorgarían a perpetuidad:

En los hechos lo más probable que suceda, de seguir vigente la Ley Televisa, es lo siguiente: los concesionarios de radiodifusión quienes hayan obtenido su concesión previa a la entrada en vigor de la Ley Televisa —en este caso Televisa o TV Azteca, entre otros— gozarán de su concesión hasta el término de la misma, sin haber participado en licitación pública para obtenerlas. Vencido el término, la concesión les será refrendada, nuevamente sin que medie licitación pública alguna (Madrazo Lajous y Zambrano, 2007, p. 78).

Otro punto a destacar es que, con la Ley Televisa, se abría la puerta a la inversión extranjera directa en México en materia de

radiodifusión —actividad hasta entonces reservada a empresarios nacionales—:

En el artículo 23 de la LFRT se prohíbe la inversión extranjera en la radio y la televisión, mientras que la LFT en su artículo 12 lo permite hasta el 49 %. De distinta manera, en el artículo 8 de la Ley de Inversión Extranjera se permite para la telefonía celular el cien por ciento, previa resolución favorable de la Comisión de Inversión Extranjera. Ahora, la figura de la Red pública de telecomunicaciones⁶⁸ tiene la libertad —por los marcos legales separados derivados de la “ley Televisa” — de invertir en cualquiera de los dos servicios, lo que llevaría a tener la capacidad de invertir, sin candados legales, con dinero extranjero en la radio y televisión, violando así sus propias disposiciones (Carranza Gallardo, s. f., p. 138).

Finalmente, con la Ley Televisa se privaba al Ejecutivo Federal de su facultad de regular las telecomunicaciones. El artículo 9-A, fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecía que todas las atribuciones del Ejecutivo en materia de radio y televisión corresponderían exclusivamente a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). El problema era que la nueva legislación convertía a la Cofetel en un órgano regulador que no estaba supervisado por el Poder Ejecutivo. Ni por nadie más (Madrazo Lajous y Zambrano, 2007, pp. 79 ss.).

A pesar del contenido y las implicaciones de estas reformas, el proceso legislativo se dio como sigue: la iniciativa fue presentada y examinada por dos comisiones de la Cámara, la de Comunicaciones y la de Radio, Televisión y Cinematografía. Al menos de manera formal, fue conocida por unos 50 diputados. Sin embargo, legisladores

⁶⁸ Según el artículo 3, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente en ese momento, se llama “red pública de telecomunicaciones [a] la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones”.

de todas las facciones dirían después que no conocieron a detalle la propuesta (Trejo Delarbre, 2006, p. 2).

La iniciativa se trató con celeridad y discreción, valores escasos en el Congreso mexicano, especialmente si se considera el tratamiento que se había dado en el pasado a la regulación referente a la materia (véase Guerrero, 2010). Decir que la aprobación de esta ley fue sorpresiva es, por lo menos, exagerado (Trejo Delarbre, 2006, p. 3). El jueves 1 de diciembre de 2005, a tan sólo una semana de haberse presentado, los diputados de todos los partidos aprobaron las reformas por unanimidad. Resulta por lo menos sospechoso que ningún legislador de oposición haya votado en contra. Más aún: ese día, 172 diputados —61 del PRI, 53 del PAN, 46 del PRD, 5 del PVEM, 4 del PT, 1 de Convergencia y 2 declarados como independientes— no votaron a favor, simplemente decidieron no asistir (Trejo Delarbre, 2006).⁶⁹

A pesar del gran rechazo que generó en muy diversos sectores de la sociedad, la reforma avanzó también sin discusión en la Cámara Alta:

El 28 de marzo [de 2005], las comisiones senatoriales que recibieron la minuta con las reformas legales para la radiodifusión y las telecomunicaciones habían aprobado, por apenas 11 votos contra 9 —y dos abstenciones— el dictamen favorable a esa iniciativa. Sus defensores no quisieron expresar argumento alguno a favor de la Ley Televisa. Simplemente escucharon, por largo rato, los cuestionamientos de los senadores que estaban en contra de esas reformas. Ese comportamiento anticipaba la actitud de la mayoría senatorial que un par de días más tarde, el jueves 30 de marzo, aprobó la Ley Televisa por 81 votos a favor. 40 senadores votaron en contra; 4 más, se abstuvieron ... Sería sencillo decir que los defensores de la Ley Televisa se quedaron callados. Pero en realidad los senadores que a la postre votarían

⁶⁹ La Cámara de Diputados está compuesta por 500 legisladores.

por esas reformas en ningún momento intentaron defenderlas (Trejo Delarbre, 2006, p. 16).

Las protestas no cesaron, al contrario, crecieron de manera exponencial. El 4 de mayo de 2006, un grupo de senadores encabezado por Javier Corral Jurado, del PAN; Manuel Bartlett Díaz, del PRI; y Raymundo Cárdenas Hernández, del PRD, interpuso una controversia constitucional en contra de la iniciativa.⁷⁰

Un año más tarde las cosas eran muy distintas. El presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Santiago Creel Miranda, aceptaba con un toque de candidez —desde luego— que las reformas conocidas como Ley Televisa habían sido una imposición previa a las elecciones de 2006, en virtud de que los partidos se encontraban en una campaña que requería todo el apoyo posible

⁷⁰ Para entender el poder que los medios de comunicación ejercieron sobre el Congreso para la aprobación de la Ley Televisa, resulta ilustrativo conocer un poco acerca del contexto de algunos de los principales actores involucrados. Considero que vale la pena señalar a los siguientes. Miguel Lucero Palma, del PRI. Durante los dos años y medio que llevaba como diputado federal en la LIX Legislatura, no había presentado una iniciativa por sí solo. Su experiencia en materia de telecomunicaciones se reducía a que años atrás estuvo a cargo de un programa de televisión en Ciudad Juárez. Luego, fue vocero del grupo parlamentario del PRI en la Cámara Baja. Se le dio la oportunidad de contender como candidato a Senador en 2006, pero no logró ser electo. Héctor Osuna Jaime, del PAN. Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la LIX Legislatura del Senado. Principal promotor de la Ley Televisa en la Cámara Alta. Fue nombrado Comisionado Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 2006. Javier Orozco Gómez, del PVEM. Ex abogado general de Grupo Televisa y senador suplente de Irma Ortega Fajardo. Pasó a ocupar la titularidad del puesto en el momento preciso para impulsar la Ley Televisa. Fue senador suplente por el mismo partido. Javier Tejado Dondé, director de Información y asesor jurídico de Grupo Televisa. Principal operador de las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. Fue jefe en esa empresa de Javier Orozco Gómez. Muy cercano a los entonces senadores por el PRI Enrique Jackson y Erick Rubio. Santiago Creel Miranda, del PAN. Ex secretario de Gobernación y senador en la LIX Legislatura. Apoyó de manera discreta, pero efectiva, las reformas. Sin embargo, después reconsideró sus opiniones y se colocó a favor de su revisión. Declaró que la Ley Televisa se aprobó por presiones del duopolio mediático en la coyuntura electoral de 2006. Emilio Gamboa Patrón, del PRI. Fuerte impulsor de la Ley Televisa. Secretario de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Acusado de favorecer durante su gestión a las grandes empresas de los medios. Fue diputado federal en la siguiente legislatura y coordinador de los diputados del PRI.

de los medios. “Sí tuve información —decía el entonces senador—, *por lo que me comentaban mis compañeros*. Las cosas fueron más bien una imposición que una negociación [ello dio como resultado] una legislación con muchos defectos” (Sosa Plata, 2007). En eso tenía razón el señor Creel. Desde luego, hay otras formas de decirlo:

en los actuales tiempos electorales, los partidos políticos y los candidatos a puestos de elección popular, y sobre todo los candidatos presidenciales, están a merced de medio[s] de comunicación electrónica como la tv, en este caso Televisa. ¿Quién de los aspirantes presidenciales, a senadores y diputados se atrevería, en pleno proceso electoral, a cuestionar el carácter parcial y nada social de las reformas, a enfrentarse a esa poderosa empresa? Nadie se atreve, puesto que cualquiera que reniegue de Televisa corre el riesgo de que el imperio de Azcárraga Jean le monte una contracampaña capaz de destruir hasta el más popular de los presidenciables (Martínez, s. f.).

Finalmente, el 21 de mayo de 2007, la SCJN acabó por anular —mediante el voto unánime de sus integrantes— los artículos clave de la Ley Federal de Radio y Televisión que favorecían a los grandes consorcios del sector (SCJN, Aclaración de sentencia). No obstante, los daños políticos parecían irreversibles. Quizás no lo eran. Quizás abrían una ventana de oportunidad.

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2006

Las campañas electorales se expresan a través del simbolismo. Son momentos políticos clave en la vida de toda sociedad democrática, y alcanzan su punto álgido en las elecciones. En este tipo de rituales, los ciudadanos comunes y corrientes se ponen por encima de los líderes políticos, al elegir entre ellos a quienes representarán sus intereses desde el gobierno o las cámaras legislativas. A través de la par-

ticipación en este rito, el ciudadano se identifica con fuerzas políticas más grandes que, en otro momento, sólo pueden verse de manera simbólica (Kertzer, 1987, pp. 1-2). A través de este ritual político que son las elecciones, podemos ser parte de lo sucedido en el país en un momento determinado; podemos institucionalizar el conflicto que, de otro modo, podría provocar un cambio de gobernantes.

Para entender el proceso político, es necesario comprender que lo simbólico es parte de la política; que los actores manipulan de manera consciente los símbolos; y que esta dimensión simbólica se relaciona directamente con las bases materiales del poder político (Kertzer, 1987, pp. 2-3). Los electores reconocemos a través de los símbolos quiénes son los poderosos y quiénes no; quiénes tienen posibilidades de ganar y quiénes no; quiénes serán capaces de cumplir sus promesas de campaña y quiénes no. El actuar de los políticos funciona de la misma manera. A través de la manipulación de los símbolos, los poderosos refuerzan su autoridad, mientras que los débiles pueden tratar de cambiar la imagen que se tiene de ellos (Kertzer, 1987, p. 5).

No queda duda de que la elección presidencial de 2006 ha sido la más cerrada en la historia democrática de México. La diferencia entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador fue de apenas 0.56 %. Cabe destacar, por supuesto, que la victoria de Felipe Calderón era un acontecimiento altamente improbable, considerando la amplia ventaja que tenía López Obrador, candidato de la Coalición "Por el Bien de Todos", al iniciar el proceso electoral. La victoria de Felipe Calderón se construyó durante la campaña.

Las campañas electorales para la presidencia en 2006 transmitieron información a los votantes de una manera que no se había visto en el pasado. Al comienzo de la campaña, el 19 de enero de 2006, aunque el contexto político favorecía una segunda victoria presidencial del PAN (Domínguez, 2012, p. 538), el candidato López Obrador era el favorito en todas las encuestas. Su ventaja era de casi diez puntos sobre su más cercano competidor (Bruhn, 2009, p. 173).

El equipo de Calderón consideraba que, a medida que su candidato fuera mejor conocido, estas tendencias podrían revertirse. Pero en los primeros meses de la campaña nada parecía funcionar (Bruhn, 2009, p. 173). Fue así que Calderón comenzó a buscar su propio beneficio en los logros del gobierno de Vicente Fox. Por ejemplo, en el buen desempeño de la economía en los últimos años, que para ese momento crecía después de estancarse durante los tres primeros años de la administración (Lawson, 2009, p.11). El desempleo había decrecido de manera constante durante casi dos años; en el primer semestre de 2006, el PIB per cápita creció más rápido que en cualquier otro punto del gobierno foxista; en enero de 2006, el Banco de México anunció que la tasa de inflación en 2005 había sido de 3.33 %, la más baja desde 1969. Y, por si fuera poco, a pesar de todos sus desatinos, los votantes tenían en alta estima al presidente Vicente Fox quien, por las razones que fueran, era más popular que cualquiera de los tres candidatos presidenciales (Domínguez, 2012, p. 538).

El presidente Fox tuvo una participación importante en las campañas, más allá de su popularidad. A pesar de que no estaba permitido en la ley que el presidente en turno impulsara abiertamente al candidato de su partido, Fox hizo de sus preferencias un asunto público. Mediante discursos en todo el país, el presidente advirtió de manera constante sobre los peligros del populismo y promovió sin dudar al candidato del PAN sugiriendo, en su muy particular estilo lo siguiente: “hay que cambiar de jinete, pero ¿para qué cambiamos de caballo, si el caballo va caminando bien?” (Martínez, 2006). Y para no perder espacios de oportunidad, también lanzó una vistosa campaña publicitaria para recordar los logros de su gobierno panista. “En un país donde los presidentes no pueden postularse para la reelección, Calderón claramente representó la continuidad” (Lawson, 2009, p.11).

Las denuncias ante el IFE por parte de la oposición no se hicieron esperar, pero el Consejo General del Instituto no tomó cartas en el

asunto. Fue hasta el 24 de febrero de 2006 que la Suprema Corte de Justicia ordenó al gobierno retirar todos sus anuncios durante la campaña (Bruhn, 2009, p. 173). Sin embargo, el objetivo central se había cumplido: los votantes podían fácilmente hallar una conexión entre las políticas del presidente saliente y el candidato panista.

Con todo, la campaña panista no acababa de despegar. A raíz de una conferencia promovida por el PAN, y dictada por el expresidente del gobierno español José María Aznar, a finales de febrero, la campaña calderonista cambió de manera radical. Aznar no sólo expresó su deseo de que Felipe Calderón fuera el próximo presidente de México “por el bien de los mexicanos” (Bruhn, 2009, p. 173), sino que recomendó a su propio experto en medios, Antonio Solá, quien de inmediato fue contratado como nuevo consultor del equipo de campaña. En ese momento no fue un asunto del todo notorio, pero ese cambio de personal “presagiaba una variación importante en las tácticas publicitarias de Calderón que transformarían la dinámica de la campaña” (Bruhn, 2009, p. 173).

Antonio Solá fue el encargado de la nueva campaña mediática del PAN. Su primera recomendación fue hacer un contraste entre los dos candidatos; es decir, “criticar abiertamente al candidato puntero, Andrés Manuel López Obrador, y posicionar a Calderón como el reverso de las debilidades de éste” (Rudy Hiller, 2009, p. 38). El 6 de marzo Felipe Calderón relanzó su campaña en un salón del hotel Sheraton, criticando los actos de corrupción documentados del ex secretario particular, René Bejarano, y del ex secretario de Finanzas de López Obrador, Gustavo Ponce (Rudy Hiller, 2009, p. 38).

El domingo 12 de marzo, el equipo de Calderón inició la campaña negativa, al emitir el spot *Ladrillos*, en el cual se denuncian las “generadoras de deuda y crisis” que López Obrador supuestamente había implementado como jefe de gobierno del Distrito Federal. La tónica del spot era la siguiente:

En el anuncio se ve una mano que deposita, unos encima de otros, ladrillos que representan, en primera instancia, el segundo piso del periférico de la Ciudad de México, pero también las pensiones económicas (no se aclara cuáles, pero puede suponerse que se hace referencia a las instituidas por López Obrador para las personas mayores de setenta años) y los distribuidores viales construidos durante la administración de López Obrador (en efecto, un ladrillo tiene la leyenda “segundo piso”, en otro se lee “pensiones” y, en un tercero, “distribuidores”). Una voz masculina explica en tono apremiante: “Éste es el segundo piso de la Ciudad de México, ¿cómo pagó López Obrador por él? Se endeudó. ¿Las pensiones? Se endeudó. Triplicó la deuda del D. F.; si llega a Presidente nos va a endeudar más y vendrá una crisis económica, devaluación, desempleo”. En ese momento, la mano coloca ladrillos con las inscripciones “crisis”, “devaluación”, “desempleo”, “embargos”; finalmente, la construcción se desmorona estrepitosamente y se escucha de nuevo la voz masculina: “Éstos son los grandes planes de López Obrador, un peligro para México”. (En la versión “López Endeudador”, se escucha en vez: “Éstos son los grandes planes de López Endeudador”). Al escucharse las palabras “un peligro para México”, surge una imagen estática de López Obrador en blanco y negro, en la que éste aparece con una mueca poco favorable y portando un sombrero ranchero, con las palabras antedichas resaltadas en negro sobre su imagen. Por último, en letras blancas pequeñas sobre fondo negro, en la parte baja de la pantalla, se lee: “Partido Acción Nacional” (Rudy Hiller, 2011, p. 732).

No deja de resultar revelador que, cuando López Obrador inició su campaña formal, se postuló como “el futuro Presidente de todos los mexicanos, en lugar de ser el representante de un partido en particular” (Bruhn, 2009, p. 171). López Obrador había tomado una sana distancia de la plataforma de corte más izquierdista presentada por la Coalición “Por el Bien de Todos”. No participó en asambleas celebradas por el PRD para debatir el contenido de la

plataforma de la coalición, y en su lugar presentó una propia: los *50 compromisos para recuperar el orgullo nacional*. Las posiciones planteadas por López Obrador en sus *50 compromisos* lo colocaban directamente en el centro del espectro político, y sustancialmente a la derecha de la plataforma del PRD. Con respecto a cuestiones económicas, López Obrador se colocaba aún más hacia la derecha (Bruhn, 2009, p. 172).

Desde el momento en que inició la campaña negativa, el argumento de Calderón hizo hincapié en la supuesta peligrosidad e incompetencia de López Obrador. Y, con ello, comenzaron a aparecer más *spots*. En algunos, se comparaban las críticas de campaña de López Obrador a Vicente Fox con los dichos del entonces presidente venezolano Hugo Chávez, a fin de colocarlo ante los ojos de la opinión pública como un peligroso radical.⁷¹ En otros, se acentuaba el carácter antisistema del candidato, aludiendo al recuerdo de que, después de perder las elecciones para gobernador de Tabasco en 1994, López Obrador instó a sus partidarios a tomar los pozos petroleros del estado (Rudy Hiller, 2011, p. 141).

Al mismo tiempo, algunos grupos del sector privado, integrados en la Confederación Patronal de la República Mexicana y el Consejo Coordinador Empresarial —fuertemente vinculados al panismo—, contrataron durante junio la emisión de dos *spots* en los que se alababa la estabilidad del país que se había logrado durante el gobierno panista. El eslogan era “Apostarle a algo distinto es retroceder. Defendamos lo que hemos logrado”. Aunque no eran anuncios técnicamente negativos, buscaban influir en el electorado con los mismos temores que la campaña negativa intentaba obtener. Y es que, si bien no se le mencionaba, “es evidente su relación con la línea estratégica de ataque de la campaña panista y su

⁷¹ En realidad, Andrés Manuel López Obrador mantuvo deliberadamente su distancia del entonces presidente venezolano Hugo Chávez Frías, posiblemente por temor a los efectos que una hipotética relación con éste pudiera tener.

alusión a AMLLO, el único candidato que propugnaba un cambio de modelo económico” (Rudy Hiller, 2011, p. 70).

Mientras tanto, la Coalición “Por el Bien de Todos” protestó ante el IFE. Pero el Instituto hizo poco para responder a las quejas del PRD. Tuvo que pasar más de un mes desde la emisión del primer *spot* negativo para que el Instituto emitiera una respuesta al respecto —y ésta no pudo haber sido más desafortunada. La Junta General Ejecutiva⁷² del IFE declaró por unanimidad que los anuncios que comparaban a López Obrador con Hugo Chávez violaban la ley. Pero apenas dos días más tarde, el Consejo General rechazó esta resolución y autorizó los anuncios que lo señalaban como un peligro para México (Bruhn, 2009, p. 175). La mayoría de las tácticas utilizadas por el PAN habrían sido legales bajo el modelo estadounidense de financiamiento. Pero en México eran ilegales o, por lo menos, de dudosa calidad democrática. Y el IFE parecía incapaz de o no estaba dispuesto a hacer cumplir la ley.

A pesar de esto, López Obrador se había mantenido en silencio. No sólo respondió de manera tardía a la campaña negativa panista que lo retrató como un populista radical, sino que decidió no asistir al primero de los dos debates televisados programados durante la campaña presidencial. Cuando López Obrador por fin decidió reaccionar a los ataques, no sólo era tarde, sino que dejó completamente de lado su moderación política y sus posiciones a la derecha del PRD que lo habían caracterizado, y que eran muy cercanas a las del votante mediano en México. Al parecer, el electorado no estuvo de acuerdo.

De este modo, “el contexto político de la elección de 2006 resultó tierra fértil para que el discurso de la desconfianza proliferara y lograra erosionar de manera importante la confianza ciudadana

⁷² Era el órgano del IFE encargado de proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto; establecer sus procedimientos administrativos; y supervisar el cumplimiento de sus programas. Estaba conformada por el presidente del Consejo General, el secretario ejecutivo del Consejo General, y los directores ejecutivos del IFE.

que había logrado construir” a lo largo de las décadas anteriores (Córdova Vianello, 2008, p. 675).

NUEVO MODELO MEXICANO DE FINANCIAMIENTO

Tan pronto como concluyó la calificación de la elección, en septiembre de 2006, —cuenta Luis Carlos Ugalde— empezó la presión de algunos partidos y políticos para cambiar a los consejeros, y aun pedir para ellos el juicio político ... A lo largo de 2007, los legisladores del PRD, electos el mismo día en que presuntamente se cometió fraude contra López Obrador, demandaban nuestra remoción como condición para sentarse a discutir no sólo la Reforma Electoral, sino otras que el nuevo gobierno necesitaba, como la fiscal (Ugalde Ramírez, 2008, p. 355).

Más allá de los reclamos partidistas, la legitimidad del IFE como árbitro de los comicios estaba fuertemente lastimada. Su actuación era ampliamente cuestionada desde diversos frentes. Se le acusaba por no haber impedido ni sancionado la intervención de diversos actores en las campañas, mediante la difusión de *spots* contra el candidato Andrés Manuel López Obrador, así como la intervención del presidente de la república a favor de su partido. Se le responsabilizaba por no haber sido capaz de mantener una política congruente de comunicación social que permitiera hacer frente a las acusaciones del candidato de la Coalición “Por el Bien de Todos” respecto a la manipulación de los resultados preliminares mediante la introducción de un supuesto algoritmo, lo cual puso en entredicho una elección técnicamente bien hecha, acentuó la incertidumbre y alimentó la desconfianza en la actuación del IFE (Córdova Vianello, s. f., p. 419).

Por si esto no fuera suficiente, al IFE se le imputaba una falta de autoridad para atender temas particularmente delicados, frente a los partidos políticos, ante quienes el Consejo General actuaba

de manera condescendiente, aceptando caprichos. Dos ejemplos ilustran el daño que esto causó no sólo a la institución, sino al país entero. Primero:

Al discutir el diseño y modalidades que tendría el PREP, se aceptó sin mayor oposición la demanda planteada por algunos partidos políticos de que las causas por las cuales un acta de escrutinio y cómputo de casilla no fuera incluida en la sumatoria de resultados que aparecerían en la página de Internet en las horas siguientes al término de la votación se incrementaran considerablemente (incorporando causales que, en ocasiones anteriores, no se habían contemplado). Ello a la larga provocó que un número muy importante de actas (cerca de 11,000, equivalentes a más del 8% del total) no se contabilizaran en la sumatoria preliminar y se almacenaran en una base de datos de actas con "inconsistencias". Además, nunca se previó que la página electrónica del PREP advirtiera de algún modo a los usuarios que la información que fluía ante sus ojos no contemplaba los datos de una considerable cantidad de casillas;

[Y segundo] ... en las semanas previas a la elección, el Consejo General aprobó un acuerdo en el que se determinó que si el conteo rápido que el IFE habría de realizar el día de la elección no arrojaba una diferencia de votos mayor al rango de variación estadística que permitiera definir claramente a un ganador, no se darían los resultados de ese ejercicio y el Instituto se limitaría a señalar la imposibilidad de declarar el triunfo de alguno de los candidatos a la presidencia de la República [en ese momento] se argumentó que revelar las tendencias podía provocar una situación de mayor incertidumbre y confusión; sin embargo, en los hechos, la imagen que acabó por proyectarse es la de una autoridad que ocultaba información, abonando a la confusión e incertidumbre (Córdova Vianello, s. f., p. 491).

Desde luego, un culpable no era suficiente. Ni ante los hechos verificables ni ante la opinión pública. Además del IFE, hubo un segundo grupo que, tras los acontecimientos que rodearon los comicios de 2006, atrajo la atención pública y las críticas: los medios de comunicación. El 8 de mayo de 2007, Ricardo Alemán recordaba en una columna, que censuraba los burdos acontecimientos referentes a la Ley Televisa, la influencia tan importante que las televisoras habían adquirido en las campañas, así como su enorme poder de negociación. Y, acaso sin imaginarlo, vaticinaba lo que vendría:

una resultante positiva, a pesar de la desvergüenza de la clase política, sería que en una suerte de *mea culpa* esa misma clase política decida sacar a las televisoras de los procesos electorales. Sólo así se acabará con ese formidable poder fáctico que, ya vimos, es capaz de someter al Estado, construir o destruir políticos, cargos de elección popular y hasta gobiernos (Alemán, 2007).

En efecto: la reacción llegó por ese lado.

En todos los partidos políticos comenzó a crecer una idea clara y plenamente justificada: el poder político se encontraba en una asimetría de fuerzas frente al poder mediático. Esto se había traducido en una serie de abusos que amenazaban la equidad en las contiendas (Buendía Hegewish y Azpiroz Bravo, 2011, p. 15). La preocupación real radicaba en

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 (Buendía Hegewish y Azpiroz Bravo, 2011, p. 16).

Además, era el momento idóneo para una suerte de “acción reivindicadora” de los partidos, que permitiera restablecer “la rectoría del Estado”, en virtud de que el proceso electoral de 2009 aún se encontraba lejano (Guerrero, 2011, p. 4).

En este contexto se formuló, presentó, aprobó e implementó la reforma electoral de 2007. Su objetivo de fondo era redefinir la relación de los poderes públicos con los intereses privados de los titulares de las concesiones, “relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las instituciones públicas” (Córdova Vianello, s. f., p. 493).

El proceso fue relativamente simple. No habían pasado tres meses desde que la SCJN emitiera el fallo que invalidó diversos artículos de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006, cuando el 31 de agosto de 2007 se puso sobre la mesa del Senado de la República una iniciativa en materia de reforma electoral. Para el 5 de septiembre, ya estaba listo el proyecto de dictamen, el cual incluía la prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo en radio y televisión, además de prever que el IFE regularía el acceso y la distribución de los tiempos del Estado en los medios electrónicos. El encargado de presentarlo fue el senador Manlio Fabio Beltrones, respaldado por los senadores y diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI y PT (Decreto, 2007).

En su largo apartado de consideraciones, el proyecto de dictamen realizaba una severa crítica sobre la subordinación de la política a los medios de comunicación. Expresaba que esta dependencia había generado efectos contrarios a la democracia, pues propiciaba la adopción “de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores” (Decreto, 2007).

Bajo tales tendencias, que son mundiales —continuaba el documento—, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir *la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación*, que de tal situación derivan un *poder fáctico* contrario al orden democrático constitucional (Decreto, 2007. Las cursivas son mías).

La consigna era clara. El documento no dejaba dudas de sus intenciones.

Desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas del 2006 un punto extremo ... A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante ... la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. [Por lo tanto] es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas ... *poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo* (Decreto, 2007. Las cursivas son mías).

Ante esta situación, el dictamen proponía un “nuevo modelo de comunicación social” basado en los siguientes puntos:

- a) Se establecía la prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo en radio y televisión, bajo cualquier modalidad.
- b) El IFE sería la autoridad única para asignar los tiempos en radio y televisión a los partidos políticos, exclusivamente

- a través del tiempo del cual disponga el Estado en dichos medios.
- c) Se determinaba que el tiempo de radio y televisión estaría a disposición del IFE, para sus fines y de los partidos políticos.
 - d) El Estado tendría que destinar, durante todos los procesos electorales, el tiempo de que dispone en radio y televisión.⁷³
 - e) El tiempo del que dispondrían los partidos políticos durante campañas y precampañas se seguiría distribuyendo de la misma forma: 30 % igualitario y 70 % proporcional a sus votos.
 - f) Se elevaba a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política “expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas”.
 - g) De igual forma, se determinaba la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
 - h) Se elevaba a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión para influir en las preferencias de los electores, o para beneficiar o perjudicar a partidos y candidatos. También se establecía la disposición expresa para impedir la difusión en México de ese tipo de mensajes que pudieran contratarse en el extranjero.
 - i) Se facultaba al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley.

⁷³ De acuerdo con el dictamen, “se trata[ba] de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación”.

El 10 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos celebraron otra reunión de trabajo para conocer una segunda versión del Proyecto de Decreto (Decreto, 2007). El 11 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas reanudaron la sesión permanente para conocer la propuesta final de Dictamen con Proyecto de Decreto Respecto de la Iniciativa de Reforma Electoral. En esta sesión participaron miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y de comunicadores de distintos medios (Decreto, 2007).

Antes de su votación, prácticamente todo el contenido de la iniciativa se había filtrado a los medios, que comenzaron a posicionar su agenda a través de fuertes campañas en sus propios espacios de comunicación. Y con ello se generó una intensa polémica que se mantendría en la agenda pública por los siguientes dos años. Dicha polémica polarizó a la opinión pública, entre aquellos que consideraban necesario “reestablecer la férrea rectoría del Estado sobre un poder fáctico que se había convertido en un promotor ingobernable de sus propios intereses privados a costa del interés público”, y entre aquellos que veían en la reforma electoral una suerte de venganza contra los medios, mediante la cual se orquestaba “un retorno a los excesos autoritarios de control de libertades —y de negocios— por parte del sistema político” (Guerrero, 2011, pp. 1-2)

En la sesión del 11 de septiembre de 2007, numerosas voces se hicieron escuchar. En un hecho sin precedentes, Televisa, Televisión Azteca y los empresarios más importantes de la radio nacional enviaron a sus emisarios para defender sus intereses ante los senadores. En realidad, ante la opinión pública. Entre los asistentes cabía de todo. Lo mismo estaban Joaquín López-Dóriga y Andrés Roemer, que la señora Patricia Chapoy. Las dos televisoras que forman el duopolio mediático del país se unieron y tomaron como bandera la libertad de expresión. Me inclino a pensar, como muchos otros, que aquello que las unía eran sus intereses compar-

tidos. Dudo que se me pueda tachar de malpensado por ello.⁷⁴ Al término de las intervenciones se declaró un receso, para reanudar los trabajos a las 20:30 horas con los integrantes de las comisiones dictaminadoras (Decreto, 2007).

Finalmente, a pesar de las casi cuatro horas de discusión con los medios, y sin debatir los cuestionamientos hechos por sus directivos y conductores, la reforma fue aprobada. La decisión ya estaba tomada. Dice José Carreño:

El sistema político cerró filas frente al sistema mediático. La madrugada de ayer el pleno del Senado de la República dio entrada y aprobó en primera lectura el dictamen de reforma constitucional en materia electoral y se esperaba su aprobación ayer mismo en segunda lectura. Antes, había logrado poner a la cabeza de la agenda pública su acusación al sistema mediático de enmascarar —con su defensa de la inamovilidad de los consejeros y la autonomía del IFE— el propósito de obstaculizar una Reforma Electoral tendiente a acabar con las cuantiosas transferencias de recursos de los contribuyentes a los medios por la vía de la inversión publicitaria de los partidos en mensajes radiotelevisados pagados. A su vez, el sistema mediático también cerró filas en

⁷⁴ El ejercicio derivó en un espectáculo singular. “No venimos a dialogar, venimos a reaccionar” —afirmaba Pedro Ferriz de Con, en su siempre elegante estilo—; Joaquín López-Dóriga criticaba que se prohibiera difundir mensajes “susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor, ni en contra de partidos o candidatos ... [Con la reforma] Criticar a un político será igual a violar la Constitución”, decía. Javier Tejado Dondé, por su parte, señalaba que “los Senadores quieren estatizar la radio y la televisión y ... en realidad lo que quieren es otorgarle más dinero a los partidos políticos”. Rogerio Azcárraga, presidente del Consejo de Administración de Grupo Fórmula, era más directo: “nos van a quitar 30 por ciento del tiempo sin pagar un solo centavo, además de arruinar los *ratings* ... esta reforma es expropiatoria”. El presidente del Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión era más moderado, y simplemente cuestionaba el por qué no habían sido tomados en cuenta para algo tan importante. Bajo unas líneas que podrían emular la eterna duda de Hamlet, la señora Chapoy se cuestionaba si, tras la reforma, podría cometer un acto criminal al señalar que algún gobernador es guapo. De esa altura fue el debate (Becerril y Ballinas, 2007).

una operación de control de daños tardía y sin estrategia clara. Dejó de lado la defensa de la inamovilidad de los consejeros electorales, una vez que los partidos acordaron unánimemente su relevo escalonado, y saltó a la defensa de la libertad de expresión ... El sistema mediático podría estar ante una de sus últimas oportunidades para advertir el flanco de vulnerabilidades que se han abierto los grandes medios por las formas de ejercer ese poder. Ello reforzó una percepción de que se volvieron ingobernables, de que han limitado su papel al de defensores y promotores de sus intereses privados y de que se habían erigido en poderes fácticos en disputa con los poderes constitucionales del Estado por las decisiones públicas, ante lo cual el sistema político les habría impuesto ahora un freno necesario, un castigo merecido.

El único paso que faltaba era la aprobación por parte de, cuando menos, 17 legislaturas locales. Y fue tan sólo cuestión de tiempo, sólo eso. Para el 6 de noviembre el Senado había enviado el Decreto al Ejecutivo para su publicación, lo cual sucedió unos días después, el 13 de noviembre. La celeridad que se dio al asunto podría hacer pensar que se trataba de un intento de la clase política para borrar la mancha que habían dejado en los últimos años las demostraciones de poder de los medios ante la clase política. Probablemente fuera cierto que la partidocracia se proponía "invadir los campos de los otros poderes, así como de los órganos autónomos para retomar desde allí el control lo mismo de los procesos judiciales y electorales que las políticas monetarias y las decisiones financieras" (Carreño Carlón, 2007). Resulta difícil creer las palabras del entonces senador Alejandro Zapata Perogordo al respecto, cuando opinaba sobre la reforma frente a sus colegas. Pero más allá del estilo demagógico, tan propio de nuestros políticos, el senador tenía un punto válido:

Sí, amigos, nos hemos sentido atacados, nos hemos sentido injuriados y agraviados simplemente porque en esta Reforma se afectan intereses de carácter económico; pero no hay que olvidar que somos

los depositarios del pacto federal, y como Congreso de la Unión somos un poder que ejerce la soberanía nacional ... ¿Que la Reforma que ahora se está debatiendo no era una exigencia social? ¿Qué no era un reclamo de los electores? ¿Que no es una necesidad para el país? ¿Que cuando anduvimos en campaña no nos decían que ya estaban hartos de política y se requerían campañas más cortas? ¿Que no solicitaban que fuera menos gasto en materia electoral? ¿Que no se hablaba de mayor equidad? ¿Que no se decía que se tenían que transparentar los recursos de los partidos políticos y que hubiera una adecuada fiscalización? (Decreto, 2007).

El análisis de las razones de la aprobación de la reforma electoral es vasto, y pudiera llegar a ser material de estudio para una futura investigación. Cualesquiera que éstas hayan sido, los cambios impactaron de manera directa al sistema democrático. Como mencioné al inicio de la investigación, no está dentro de los propósitos de este trabajo presentar un análisis de todos los cambios que representó la reforma electoral de 2007, pues fue tan extensa y compleja que cada uno de sus elementos podría ser objeto de una investigación aparte. Por ello, y sin pretensión alguna de exhaustividad, me enfocaré a señalar las principales modificaciones al modelo mexicano de financiamiento (y de comunicación política). Esto porque constituyen:

la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país a partir de la prohibición para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación (Córdova Vianello, s. f., p. 495).

Una gran apuesta política, sin duda, en la tónica de avanzar hacia el modelo continental: fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de las elecciones e impedir que los intereses privados tengan una injerencia directa en la democracia.

En primer lugar, probablemente como respuesta a las históricas quejas de la sociedad sobre el costo que implican los sistemas de financiamiento público, la reforma electoral de 2007 modificó la forma de asignar gastos a los partidos. Lo que se buscó fue trasladar el costo de las campañas hacia los tiempos oficiales (Guerrero, 2011, p. 17). Antes de la reforma, los partidos llegaron a gastar 95 % del financiamiento público recibido para gastos de campaña (en 2003) en cuestiones de propaganda para campañas políticas (Murayama Rendón, 2013, p. 31).

Bajo el Cofipe de 1996, en todos los años con elecciones federales las cantidades que los partidos recibieron por el concepto de actividades ordinarias se duplicaron (Langston, 2009, p. 9). Con la reforma electoral de 2007, se estableció una reducción de 12 % en el financiamiento ordinario a los partidos, de 50 % en el correspondiente a campañas presidenciales, y de 70 % en el correspondiente a campañas intermedias (Guerrero, 2011, pp. 17-18).

Manuel Alejandro Guerrero utiliza como base el gasto electoral del proceso electoral 2003 para calcular el de 2009, con y sin reforma, y llega a la siguiente conclusión: con la ley anterior, “los partidos gastaron en promedio 34 millones de pesos diarios en 2003, mientras que si hubiera regido la actual [2007], habrían gastado sólo 9 millones. Asimismo, sin reforma, los recursos destinados a los partidos para 2009 hubieran sido alrededor de 2,600 millones de pesos, mientras que, con ella, el monto quedó en alrededor de 650 millones de pesos” (Guerrero, 2011, pp. 17-18). Ese ahorro se obtiene tan sólo de trasladar el costo de la propaganda pagada a los medios hacia los tiempos oficiales del Estado. Claramente esto nos da una idea de lo que los medios dejaron de ganar como negocio. “En este sentido si bien los concesionarios tienen el derecho legítimo a tratar de defender sus intereses económicos, lo cierto es que, en este caso, la reforma coloca el interés público sobre los intereses de particulares” (Guerrero, 2011, p. 18).

El monto de actividades específicas que deben realizar los partidos políticos (capacitación, investigación, publicaciones, entre otras) se fijó en 3 % del financiamiento ordinario. En lo que respecta al monto total de financiamiento que cada partido puede recibir de sus simpatizantes, pasó de 10 % del total de financiamiento público ordinario a 10 % del tope de gasto de campaña presidencial. De acuerdo con Lorenzo Córdova Vianello (2007), esto implica una disminución de casi cuatro veces, dado que el tope de gasto de la campaña presidencial es considerablemente más bajo que el monto total destinado a actividades ordinarias para todos los partidos.

La reforma implicó también una reducción en la duración de las campañas. Las campañas para presidente de la república, senadores y diputados pasarían de 186 a 90 días de duración; en el caso de elecciones intermedias (únicamente diputados federales), serán de 60 días. En este sentido, hay un punto importante a destacar. Si bien los partidos tendrían un menor tope de gastos, al haber menos días de campaña podrían contar, proporcionalmente, con una cantidad semejante a las campañas anteriores, por día de campaña. El nuevo Cofipe también reconocía legalmente las precampañas. Para presidente de la república y Congreso de la Unión, las precampañas durarían 60 días; cuando se eligiera únicamente a diputados federales, las precampañas durarían 40 días (IFE, 2008, p. 111).

En materia de fiscalización, mediante la reforma electoral de 2007, se estableció un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos, donde los consejeros electorales ya no participarían de manera directa en la auditoría del gasto de los partidos. Con ello se buscó minimizar las fricciones que pudieran surgir entre IFE y partidos políticos. No obstante, el órgano estaría bajo el control del Consejo General del IFE, con autonomía de gestión, y con un secretario ejecutivo propuesto por el consejero presidente y ratificado por las dos terceras partes del Consejo General.

En segundo lugar —en mi opinión, el cambio más importante—, se estableció un nuevo modelo de comunicación política, ba-

sado en 10 premisas fundamentales (Córdova Vianello, 2008c, pp. 66-67):

- 1) Los partidos políticos sólo podrán acceder a radio y televisión a través de los tiempos del Estado.
- 2) El IFE sería la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y sería competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación.
- 3) En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, el IFE tendría a su disposición 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia, los cuales podrían distribuirse de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión de las 6:00 a las 24:00 horas.
- 4) De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 en total). Durante las campañas el tiempo a su disposición será, al menos, 85 % del tiempo total.
- 5) El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento: 30 % de manera igualitaria y 70 % de manera proporcional a la votación de cada partido.
- 6) Fuera de las campañas, el IFE tendría a disposición 12 % del total de tiempos del Estado. Éste se distribuiría en 50 % para el propio Instituto, y el otro 50 % de manera igualitaria entre los partidos.
- 7) A partir de la reforma, se elevó a rango constitucional la prohibición a los particulares para contratar propaganda a favor o en contra de partidos o candidatos.
- 8) No se podrían transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
- 9) Quedaba prohibido realizar expresiones que denigren a instituciones, a partidos o que calumnien a las personas. En síntesis, se prohibían las campañas negativas.

- 10) La propaganda pública ya no podría contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos. Durante campañas electorales federales y locales, ésta se prohibiría en los tres órdenes de gobierno.

Una consecuencia positiva de este cambio de modelo sería que los partidos políticos pudieran tener un mayor margen de autonomía frente a los concesionarios de los medios de comunicación: ya no dependerían de espacios vendibles en medios. En este sentido, los partidos políticos estarán menos expuestos a las demandas de los medios; los concesionarios no podrán ejercer presiones sobre los partidos a través de la venta de publicidad electoral (Langston, 2009, p. 13).

Como ya se vio en los primeros capítulos de esta investigación, un modelo que permite la compra de publicidad, como el estadounidense, facilita la posibilidad de que diversos grupos de interés tengan influencia en las campañas, en los resultados de la elección, y en la posterior toma de decisiones de política pública, mientras que los grupos con menos recursos se ven imposibilitados para influir “en el mercado de ideas” (Langston, 2009, p. 12).

La prohibición de la compra de publicidad en campañas electorales por parte de partidos políticos y particulares fue, sin duda, el elemento más polémico. José Woldenberg ha expuesto en diversas ocasiones que la compra de publicidad no sólo “encarece las contiendas, sino que tiende a adelgazar y vulgarizar sus contenidos” (Woldenberg, 2008a, p. 29). Desde este punto de vista, “el uso de publicidad mediática es nocivo porque reduce el intercambio de ideas políticas a una mera campaña de mercadeo, que en vez de debatir, muestra más rostros que ideas, más imágenes que programas políticos” (Langston, 2009, p. 13). Aunque, en honor a la verdad, este problema de la democracia no se acabó, sino que sólo cambió en sus procesos: los partidos seguirían promoviendo la *spotización* de la política, pero ahora ya no tendrían que pagar por sus anuncios (Langston, 2009, p. 13).

Pero más importante aún, por las implicaciones que esta discusión podría haber tenido para nuestra incipiente democracia, resultó el debate que generaron estas restricciones. Un pequeño grupo de intelectuales mediáticos —formado por Héctor Aguilar Camín, Francisco Calderón, Jorge G. Castañeda, Luis de la Barreda, Gerardo Estrada, Jorge Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Miguel Limón Rojas, Teodoro González de León, Federico Reyes Heróles, Ángeles Mastreta, José Roldán Xopa, Luis Rubio, Jaime Sánchez Susarrey, Sergio Sarmiento, Jesús Silva Herzog Márquez, Leo Zuckermann, Isabel Turrent y Ramón Xirau— promovió un juicio de amparo ante lo que se consideró un ataque a libertad de expresión. Afirmaban que, en virtud de su posición de intelectuales/comunicadores, quedarían:

automáticamente excluidos del derecho a la libre expresión de las ideas a través de la contratación de tiempo de transmisión en los medios masivos de comunicación, así como a deliberar y crear espacios para la discusión pública de temas que interesan a la comunidad (Esquivel, 2008).

A simple vista parece una exageración. Sobre todo porque en ningún lugar se prohíbe “deliberar y crear espacios para la discusión pública”. Además, México no es un caso excepcional en esta materia. En los países que se rigen por el modelo continental de financiamiento es común restringir la adquisición de publicidad en radio y televisión por parte de particulares. Para Ricardo Becerra,

en el campo electoral, los partidos y ciudadanos tienen que ajustar sus actividades a las reglas que valen para todos. La disposición constitucional a la que nos referimos impide que algún empresario poderoso (o, en estos tiempos, un narcotraficante politizado) contrate anuncios en televisión para favorecer o perjudicar a un candidato (como suce-

dió ya poco antes de las elecciones presidenciales de 2006) pero no obstaculiza, en absoluto, la posibilidad de que los ciudadanos opinen y participen en los medios de comunicación. El único veto es a la contratación de espacios. Esa taxativa, por supuesto, afecta e irrita a las cadenas de radio y a las televisoras comerciales (citado por Aguilar Camín, 2011).

¿Existe una contradicción entre lo que se establece en el artículo 6.º constitucional sobre la libertad de expresión y las restricciones impuestas por la reforma electoral? Si es así, ¿es válido admitir algún tipo de limitante a este derecho? ¿Significaría poner la equidad por encima de la libertad de expresión? Sobre esta discusión versará el capítulo final de este trabajo.



El amparo de los intelectuales.

¿Defensa de la libertad de expresión o defensa de la libertad comercial?

*There are laws to protect the freedom of the press's speech,
but none that are worth anything
to protect the people from the press.*

Mark Twain⁷⁵

El 21 de diciembre de 2007, poco menos de mes y medio después de haber sido publicada la reforma electoral, un grupo formado por 13 intelectuales mediáticos promovió un amparo en su contra (“Se amparan intelectuales contra reforma electoral”, 2007). Y lo interpusieron —es importante señalar— bajo el mismo argumento que televisoras, radiodifusoras y organismos empresariales habían utilizado antes: que las nuevas disposiciones legales violaban su derecho a la libertad de expresión establecido en el artículo 6.º de la Constitución (Esquivel, 2008).

Este argumento fue prontamente adoptado y propagado por distintos comentaristas y locutores en los medios, como justificación para criticar el contenido de la reforma electoral (Guerrero, 2011, p. 21). Valdría la pena, desde luego, recordar el contexto en el que se desarrollaban estos *intelectuales*, y entender cómo fue que asumieron una especie de “liderazgo moral” en la sociedad. “No es que antes no hubiera intelectuales o que no tuviesen un lugar en el espacio público —Vasconcelos, Reyes, Torres Bodet, Novo—, pero

⁷⁵ “Existen leyes para proteger la libertad de expresión de la prensa, pero ninguna que valga para proteger a la gente de la prensa” (Twain, 1923, pp. 46-47).

nunca habían tenido una presencia tan cotidiana, nunca una fama parecida” (Escalante Gonzalbo, 2010, p. 332).

Mientras que en la radio y televisión del México posrevolucionario prácticamente no había política, “fuera de las declaraciones oficiales, la agenda del presidente, algún programa de entrevistas, las notas —muy atemperadas— en los noticieros, alguna imprecisa ironía de los locutores, seguramente pagada” (Escalante Gonzalbo, 2010, p. 333), a mediados de la década de 1990, el panorama era diametralmente opuesto. Para ese momento —dice el profesor Fernando Escalante (2010)—:

algunos intelectuales se convirtieron en celebridades, comenzaron a aparecer sistemáticamente en la televisión y empezaron a ser conocidos (e influyentes) mucho *más por su imagen que por su obra, más por su presencia en los medios masivos que por sus libros ...* A falta de una oposición suficiente en las cámaras, se llenó el vacío con la *sociedad civil* y, en concreto, con los *intelectuales como portavoces de ella*: fueron intelectuales —en particular los que tenían presencia en los medios masivos— los que formaron los consejos originales del Instituto Federal Electoral o de la Comisión de Derechos Humanos, es decir, los espacios en los que el régimen necesitaba exhibir su voluntad de transparencia y renovación. Servían para eso porque tenían, como intelectuales, un aura sacerdotal; *se les suponía no sólo una superior inteligencia sino un desprendimiento que les permitía officiar colectivamente como “conciencia moral” de la sociedad*. Y servían para eso también porque *el público los identificaba con facilidad, sabía sus nombres, reconocía sus caras*. No sobra decir que parte de su autoridad moral dependía del hecho de no tener militancia ni simpatía explícita por ningún partido político y su consagración en la vida pública con esa misión, digamos, higiénica, era indicio y agente de la deriva general hacia la “antipolítica”. Adquirieron, a partir de entonces, una nueva visibilidad y un prestigio sin precedentes (pp. 340-341. Las cursivas son mías).

Dicho esto, no sorprende que, de un modo u otro, todos los intelectuales firmantes del amparo tenían un acceso privilegiado a distintos medios de comunicación. Algunos de ellos, incluso, tenían sus propios programas de televisión (Esquivel, 2008). Ni tampoco que, casi todos, “fueron, son, y muy probablemente seguirán siendo, críticos durísimos e implacables (inclusive irracionales) de [Andrés Manuel López Obrador] y del PRD” (Esquivel, 2008), dos actores fuertemente perjudicados con la manera de *interpretar* la legislación anterior.⁷⁶

En el texto del amparo que promovieron, los intelectuales reclamaban:

todas las consecuencias y efectos inmediatos de la enmienda constitucional, realizables a partir de su entrada en vigor, conforme a su artículo primero transitorio,⁷⁷ entre las que se pueden mencionar, a guisa de ejemplo, las siguientes: *la imposición de restricciones contrarias a sus derechos humanos; inhibir y frustrar el pleno ejercicio de la libertad de expresión de las ideas a que tienen derecho; porque restringen la garantía de acceso y aliento a la vida democrática deliberativa; porque modifican los valores constitucionales del régimen democrático deliberativo; el reducir el campo del ejercicio de la libertad de expresión de las ideas, así como de la libertad para deliberar e ir más allá del rol de votante, espectador y encuestado, arrancando y eliminando de dicha esfera el derecho de los quejosos para acceder*

⁷⁶ Resulta importante señalar que, durante la elección de 2006, estaba vigente una norma legal en esta materia que no permitía que las personas físicas contrataran propaganda política ni por encargo de los partidos, ni a título propio, si bien con una redacción mucho menos clara y categórica. El artículo 48 del Cofipe vigente en ese momento señalaba: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales ... La disposición fue burlada, entre otros, por el Consejo Coordinador Empresarial y la Coparmex, motivo por el cual se elevó a rango constitucional y se apuntaló por otras normas en el Cofipe” (Salazar Ugarte, 2008).

⁷⁷ “El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.

a los medios masivos de comunicación, con igualdad y equidad; el suprimir y hacer nugatorio el derecho humano de los quejosos para crear espacios para la deliberación pública bajo una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; el trato desigual e inequitativo para los quejosos a quienes se les ha restringido su garantía de expresión y deliberación frente a los partidos políticos que tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social; porque frustran y restringen el derecho humano de los quejosos a crear una opinión pública crítica y democrática, desplegando actividades y corrientes de opinión en una esfera pública, sobre cuestiones que afectan a la comunidad; la supresión de la garantía de libertad de expresión para debatir sobre cualquier tema de la cosa pública en época electoral; el derecho a informar y la correlativa garantía a escuchar y poder ser escuchado en un ambiente que favorezca la independencia de los individuos y que garantice las condiciones del debate para que la sociedad determine el interés y destino colectivos; inhibir y frustrar el pleno ejercicio de la libertad para asociarse o no a que tienen derecho; porque frustran, suspenden y restringen la garantía de acceso y aliento a la vida democrática; el desconocimiento y atentado de los derechos humanos de los quejosos derivados de los Tratados Internacionales que el Gobierno de la República ha suscrito (Quiñones Domínguez, 2012, p. 207. Las cursivas son mías. Son muchas, en aras de hacer notar la retahíla de descalificaciones a las disposiciones establecidas tras la reforma electoral).

Y su línea argumentativa descansaba en dos pilares: primero, en que el proceso legislativo estuvo viciado de origen, en virtud de que se presentó un proyecto de dictamen en el Senado y éste lo devolvió aprobado a la Cámara de Diputados, la cual, a su vez, lo votó de manera aprobatoria. Todo esto sin que se convocara específicamente a un órgano reformador para realizar las modificaciones a la Constitución, y sin haberse discutido en comisiones una iniciativa de ley, sino un proyecto de dictamen (“Se amparan intelectuales contra reforma electoral”, 2007). Por tal motivo, “el Órgano Revisor de la

Constitución carec[ia] de competencia para generar la mutación de los valores superiores que vertebran el régimen democrático deliberativo que consagra la Constitución de 1917 [sic]”.

El segundo pilar era que se limitaba la libertad de expresión. Según los intelectuales:

el Órgano Revisor de la Constitución trastocó y modificó los valores en que se apoya el régimen democrático deliberativo, pues que limitó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. En efecto, desde el momento mismo en que el artículo 41 constitucional reformado modifica los valores superiores de la democracia deliberativa y limita a los hoy quejosos el ejercicio libre de su autonomía para expresarse, informar y generar la discusión pública sobre los temas que interesan a la sociedad; desde el momento mismo en que el citado artículo 41 reformado impone a los quejosos la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en los medios de comunicación masiva, radio y televisión, en los que promuevan el debate público sobre la dirección social y donde prevalezcan los principios más que los intereses; y desde el momento mismo en que la reforma constitucional desalienta el ejercicio democrático, en tanto que éste exige la deliberación libre y pública sobre los méritos de las políticas a adoptar en el ámbito público; resulta que esta modificación constitucional altera y frustra el derecho humano a la libre expresión de las ideas y, por consecuencia, del derecho a informar (Woldenberg, 2011).

Si el amparo no era suficientemente claro, sus signatarios se encargaron de hacerlo inteligible para todos. Resulta ilustrativo cuando, en nombre del mencionado grupo de intelectuales, Federico Reyes Heróles (2007) explicó con un breve ejemplo las funestas consecuencias que la reforma electoral traería a la democracia:

Supongamos que un candidato o un partido sale con un planteamiento homofóbico o xenófobo. Ni usted ni yo ni ninguna organización

ciudadana podrá acudir a los medios a defender su punto de vista. Hacia allá vamos. ¿Partidocracia?, por supuesto, peor aún, autoritarismo de partidos con posibilidad de devenir en “partidura” (p. 2).

No es difícil apreciar que las aseveraciones de los intelectuales resultaban muy delicadas. Más aún, sus argumentos eran totalmente desproporcionados. En esencia, sugerían que la reforma electoral obligaba a los ciudadanos a pertenecer a un partido para defender sus ideas; que la única forma de expresar opiniones políticas era mediante la contratación de *spots*; que la reforma impedía la creación de espacios de deliberación y discusión. Vale la pena responder, con otra pregunta, a Federico Reyes Heróles: “¿y qué tal que un grupo de ciudadanos que apoye al xenófobo, homófobo o intelectualófobo es el que contrata los *spots* y que tiene muchos más recursos para invertir en su campaña que los ciudadanos en su contra?” (Esquivel, 2008).

Una vez interpuesto el amparo, el representante legal de los *intelectuales* aseguró en una entrevista que el amparo no tenía que ver con asuntos políticos o electorales: “sino que lo que se plantea es que hubo un proceso viciado que afecta valores constitucionales que son una columna vertebral en un régimen deliberativo democrático” (“Se amparan intelectuales contra reforma electoral”, 2007). Sonaba extraño. Difícil de creer. Y no era todo:

Se viola el derecho a la equidad y la igualdad *porque el derecho a expresarse sí existe para unos y para otros no*. Estos derechos existen para aquellos que son partidos políticos, que en tiempos de campaña y precampaña podrán estar deliberando, y en cambio *este derecho no le asiste al gobernado, al hombre de la calle, al intelectual y al campesino* (“Se amparan intelectuales contra reforma electoral”, 2007, p. 3).

No obstante, los *intelectuales* tenían en ocasiones opiniones poco consistentes —acaso valdría la pena llamarlas incongruen-

tes—. En julio de 2008, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), encabezada entonces por el hoy cuestionado gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado —los tiempos cambian, y quizás las personas también—, entregó en la Suprema Corte de Justicia un comunicado que respaldaba la reforma constitucional y respondía detalladamente las demandas establecidas en el citado amparo.⁷⁸ Junto con el comunicado, la Amedi invitó a los promotores del amparo a discutir con ellos de manera pública:

Si las empresas televisoras que tan interesadamente han difundido la demanda de amparo de esos ciudadanos abren espacios, en emisiones en directo o sin edición, para examinar las implicaciones de la mencionada adición constitucional, estaremos en la mejor disposición para discutir con ellos en esos medios (“Se amparan intelectuales contra reforma electoral”, 2007).

Extrañamente la invitación no tuvo buena respuesta entre los *intelectuales*. En lugar de defender sus argumentos de una manera ordenada —y, sin duda, acorde al régimen “deliberativo democrático” que con tanto ahínco *defendían*— señalaron que no buscaban un litigio en los medios.⁷⁹ “Aunque les insistimos en que era saludable ofrecer un abierto intercambio de puntos de vista delante de la sociedad —dice Raúl Trejo (2011)— varios de los promotores más empeñosos de la petición de amparo, acompañados de su asesor

⁷⁸ De manera poco sorprendente, considerando la forma en que se maneja el actual sistema de opinión pública, el documento estaba firmado por otro grupo de intelectuales, entre los que se incluían Carmen Aristegui, Alberto Aziz, Beatriz Solís, Jorge Carpizo, Jaime Cárdenas, Felipe Cazals, Lorenzo Córdova, Miguel Ángel Granados Chapa, Alejandro Madrazo, Beatriz Solís, Francisco Toledo, Raúl Trejo Delarbre y José Woldenberg (José Woldenberg, 2011).

⁷⁹ Años más tarde, Leo Zuckermann escribiría: “Creo, por desgracia, que se ha debatido poco el fondo de los asuntos involucrados. Y digo por desgracia porque estoy convencido de que este tipo de debates son una condición *sine qua non* para fortalecer nuestra democracia liberal”. Al parecer antes pensaba diferente. O quizás no (Zuckerman, 2011).

jurídico, nos explicaron que *en realidad no les interesaba tanto el asunto de la libertad de expresión sino demostrar que los ciudadanos podían inconformarse judicialmente ante una reforma constitucional que considerasen lesiva*".

En un primer momento, en 2008, la Corte determinó que "atacar una reforma constitucional vía el juicio de amparo no era notoriamente improcedente y, por tanto, eventualmente sí era posible entrar a conocer el fondo del tema" (Woldenberg, 2011). La decisión no dejaba de resultar extraña. Si los *intelectuales* tenían la razón al afirmar que no se había seguido el procedimiento legislativo en la aprobación de la reforma electoral, la única instancia que podía conocer del caso era el propio Legislativo: de ninguna manera otro poder. Dice Arnaldo Córdova:

eso sería como que el Legislativo se dirigiera a los ministros de la Corte diciéndoles que no han cumplido con el procedimiento en sus decisiones. Y eso no es lo peor. El pleno ... reenvió las demandas de amparo a los juzgados de distrito que previamente las habían desechado por notoriamente improcedentes, para que decidieran, nada más ni nada menos, sobre la "constitucionalidad del procedimiento constitucional" para reformar la Carta Magna ... Sorprende que la Corte haya admitido en trámite las demandas de intelectuales y de empresarios en contra de la reforma constitucional electoral. La Corte no está facultada para juzgar de las reformas a la Constitución que lleva a cabo el poder revisor de la misma previsto en el 135 constitucional ("La Corte y el Legislativo", 2008).

Sin embargo, como era de esperarse dadas estas consideraciones, el amparo de los *intelectuales* no procedió. Después de un largo camino de dos años, la conclusión a la que llegó la mayoría de los ministros es que el juicio de amparo resultaba improcedente —y sobreesido— al tratarse de la impugnación de reformas a la Constitución (Niembro, 2011). Tan sencillo como eso. Pero sería

equivocado decir que se trataba de una decisión tan sólo de forma, basada meramente en argumentos legaloides: la Corte discutía si tenía facultades o no para revisar un procedimiento de reforma constitucional, obra del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados (Escalante Gonzalbo, 2011). No es asunto menor.

¿Qué habría pasado si los ministros hubieran votado a favor del amparo? Como los juicios de amparo tienen validez exclusivamente para los quejosos, nos habríamos encontrado ante un escenario en el cual solamente ellos podrían contratar propaganda electoral (Escalante Gonzalbo, 2011). Es decir, la reforma sería válida para todos menos para los quejosos, “en virtud de la cláusula de relatividad de las sentencias que caracteriza al Amparo” (Córdova Vianello, 2011). Posteriormente, los jueces que aún conocieran el resto de los amparos interpuestos por grupos empresariales, televisoras y concesionarios, seguramente seguirían el mismo criterio, y concederían los respectivos recursos. De nueva cuenta, sólo los sujetos amparados estarían exentos de las prohibiciones derivadas de la reforma. Los demás ciudadanos, concesionarios, permisionarios, partidos políticos e intelectuales que no se ampararon, estarían obligados por la reforma (Córdova Vianello, 2011). En el caso extremo, “estaríamos ante la consolidación perfecta del elitismo y exclusión” (Ackerman, 2011).⁸⁰

Si bien el amparo de los intelectuales no prosperó, la discusión no deja de ser de la mayor relevancia para una democracia como la de México, que no deja de ser incipiente. El argumento contra la publicidad política pagada tiene que ver con la equidad: todos los partidos y candidatos deben tener las mismas posibilidades de acceso a los medios de comunicación, independientemente de los recursos con los que cuenten en campaña. Los países que favorecen un sistema de acceso equitativo a los medios de comunicación usualmente

⁸⁰ Este caso, desde luego, en tanto la Suprema Corte no creara Jurisprudencia.

tienen una prohibición hacia la compra de publicidad. No son pocos los que argumentan que la publicidad pagada, de hecho, disminuye el debate político.⁸¹ Siendo así, ¿atentó la reforma electoral de 2007 contra la libertad de expresión en México?

Para empezar, es necesario entender el artículo 6.º constitucional:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, *sino en el caso de que* [1] *ataque a la moral*, [2] *los derechos de terceros*, [3] *provoque algún delito*, o [4] *perturbe el orden público*; el derecho a la información será garantizado por el Estado.⁸²

Estas cuatro limitantes se han mantenido desde la redacción de la Constitución de 1857. Y si bien la forma en que la Constitución las maneja no es del todo clara, las leyes secundarias y reglamentarias se han encargado de definir algunos de sus ámbitos de aplicación. Dice Manuel Alejandro Guerrero:

en los códigos penales se sancionan las exhibiciones públicas obscenas, la corrupción de los menores o el fomento del comercio sexual —cuestiones todas relativas a los ataques a la moral ... también fijan castigos contra la autoría intelectual de los delitos, que es uno de los aspectos a los que se refiere el artículo 6º al hablar de la provocación de delito ... en las regulaciones administrativas y en los códigos civiles se tratan, por ejemplo, aquellas faltas que supongan la alteración de la paz pública o las sanciones a la injuria o la calumnia (Guerrero, 2011, p. 26).

En otras palabras, si bien el marco jurídico fundamental de México reconoce como uno de sus preceptos básicos la libertad esen-

⁸¹ El ex consejero presidente del Consejo General del IFE, José Woldenberg, es el representante más claro en nuestro país de quienes sostienen un argumento similar.

⁸² Se menciona el texto del artículo tal como estaba escrito en 2008. El énfasis es mío.

cial del individuo para expresarse, también establece restricciones que definen la manera en que puede ejercer ese derecho. Dicho de otro modo, no existen libertades absolutas y ningún principio fundamental actúa en abstracto, sino en contextos específicos y situaciones históricas concretas.⁸³ Para ser productivas, las libertades deben conjugarse con otros valores positivos (Aguilar Rivera, 2008), en el caso que nos ocupa, el de la equidad.⁸⁴ Así lo expresa José Woldenberg:

Ése es el sentido de la norma. Y quienes la impugnan no deben (ya que sí pueden) desplegar un discurso donde se defiende y apuntala un valor (el de la libertad de expresión) sin hacerse cargo de su necesaria conjunción con otro valor (el de la equidad en las elecciones). Porque es necesario insistir: no existe ningún valor, ningún derecho, que sea absoluto y no tenga restricciones. Y lo verdaderamente interesante y productivo en el mundo moderno es saber y poder articular valores positivos (quizá sea un pleonismo) que en muchas ocasiones resultan contradictorios (Woldenberg, 2008b).

Una vez aclarado que la libertad de expresión no es absoluta —lo que implica que no puede ejercerse perjudicando indebidamente a los demás— la siguiente cuestión es resolver si la reforma electoral de 2007 limitó este derecho en algún sentido. Para eso, es necesario entender la esencia del artículo 49 del Cofipe reformado, el cual señalaba: “los partidos políticos en ningún momento podrán contratar

⁸³ “Todas las sociedades al construir sus marcos jurídicos deciden privilegiar algunos valores sobre otros o bien equilibrarlos en relación con determinados aspectos de la vida pública. La forma en que resuelven sobre ello tiene que ver con su historia y con sus circunstancias particulares” (Guerrero, 2011, p. 27).

⁸⁴ Ello debido a que todas las reformas electorales desde 1973, de manera gradual, se han enfocado a establecer un “piso parejo” entre todos los contendientes. En el sistema político mexicano, en función de su contexto y desarrollo histórico, se ha privilegiado que todos tengan las mismas oportunidades de acceso a medios. La igualdad política es la esencia de la democracia.

o adquirir ... tiempos en radio y televisión ... ninguna otra persona física o moral ... podrá contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales" (Cofipe, 2008).

Desde mi punto de vista, el texto resulta claro. Conciso. Sensato. Se prohíbe contratar espacios en radio y televisión para propaganda política. No se impide la libertad de expresión. No se evita que los ciudadanos opinen. No se inhiben *la deliberación y creación espacios para la discusión pública de temas que interesan a la comunidad*. Tampoco se prohíbe comprar espacios en esos medios de comunicación para fines distintos a los político-electorales. Lo único que se limita "es la actividad comercial de compra-venta, *misma que no se encuentra reconocida como un derecho fundamental ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en alguno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos*" (IFE, 2012). Dicho en otras palabras, lo que se restringe es el derecho de las empresas de radiodifusión a hacer de las campañas electorales un negocio (Escalante Gonzalbo, 2011a).

Esta medida cumple el principio de proporcionalidad de la ley,⁸⁵ "toda vez que restringe de manera racional la contratación de tiempo en radio y televisión, sin poner trabas ulteriores al ejercicio de los derechos fundamentales" (IFE, 2012, p. 33). Y también cumple con el criterio de idoneidad,⁸⁶

toda vez que la Reforma Electoral de 2007 evita la disparidad que se generaba en el plano electoral a partir de la posibilidad de que personas físicas y morales contrataran publicidad a favor o en contra de un cierto candidato o partido político [lo cual] violaba uno de los

⁸⁵ "El principio de proporcionalidad, entendido en sentido amplio, exige que las medidas restrictivas de derechos 'se encuentren previstas en la ley' y que sean necesarias para alcanzar los fines legítimos previstos en una sociedad democrática" (Yenissey Rojas, 2009, p. 275).

⁸⁶ "Se refiere a que un medio es apto/idóneo para conseguir el fin pretendido, 'cuando con su ayuda es posible promover el fin deseado' o 'cuando significativamente contribuye a alcanzar el fin pretendido'" (Yenissey Rojas, 2009, p. 278).

principios básicos en democracia, que establece que todos los contendientes deben participar en condiciones equitativas para tener las mismas posibilidades de resultar vencedores en la contienda electoral (IFE, 2012, p. 32).

Por otro lado, la prohibición para contratar propaganda en radio y televisión *dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos*, en ningún caso implica un impedimento para que los ciudadanos expresen sus opiniones políticas. Conviene hacer una reflexión al respecto. La opinión de los ciudadanos puede aparecer en los medios mediante tres caminos distintos:

O la emisora invita, o el particular paga, o el Estado la impone. La primera modalidad, que es la más frecuente, la normal, no ha sido afectada en absoluto: las emisoras deciden a quién invitan ... y a veces incluso le pagan por opinar. *Lo seguirán haciendo en las campañas electorales, como hasta ahora*. Y ningún ciudadano puede hacer nada para obligar a las emisoras a transmitir su opinión. *La segunda modalidad acentúa la desigualdad de la primera*: las emisoras deciden a quién le venden tiempo y a qué precio se lo venden, de modo que a sus preferencias hay que añadir la capacidad económica de los que quieren transmitir sus opiniones. Eso es lo que se ha prohibido, nada más. Para proteger en algo la equidad de los procesos electorales, para limitar mínimamente la influencia del dinero (Escalante Gonzalbo, 2011a).

En efecto: a diario un amplio número de *intelectuales mediáticos* emiten sus opiniones políticas en diversos medios, sin restricción alguna al amparo de las normas constitucionales y legales vigentes, y sin necesidad de afiliación o cualquier otro tipo de pertenencia a un partido político.

La finalidad de esa prohibición establecida constitucionalmente no fue limitar la libertad de expresión, como quiso venderlo el gru-

po de los *intelectuales* amparados. Más bien fue impedir que, tomando como pretexto ese derecho fundamental, el peso del dinero pudiera distorsionar las condiciones de la competencia electoral, de modo que sólo algunos favorecidos económicamente podrían comprar espacios publicitarios en medios, mientras que la gran mayoría de nosotros estaríamos excluidos (Córdova Vianello, 2008b). En ese sentido, al privilegiar la equidad, la reforma electoral nos hizo políticamente *más iguales* en términos del ejercicio de nuestros derechos (Córdova Vianello, 2008b).



Conclusiones

*Si aceptáramos la lógica de los detractores de la reforma,
deberíamos reconocer que hay algunos —unos cuantos—
que son capaces de ser más libres que otros
merced a su condición de privilegio.*
Lorenzo Córdova Vianello⁸⁷

Este trabajo partió de una premisa fundamental: una de las funciones tradicionales de los medios ha sido servir como instrumento de comunicación entre gobierno y ciudadanía. No obstante, en la actualidad los medios representan un componente más de las fuerzas políticas, pues cuentan con una influencia significativa en la opinión pública, así como un amplio margen de participación en la política activa. Ante un escenario en el cual los medios de comunicación se encuentran indisolublemente ligados a las instituciones y prácticas democráticas —con todas las ventajas y efectos potencialmente perversos que ello implica—, ¿resulta evidente la necesidad de regular esta relación? De la presente investigación se concluye que regular los medios es una tarea fundamental para los intereses del Estado desde la aparición de la prensa escrita; y que regular los medios no significa actuar en contra del derecho fundamental que representa la libertad de expresión.

⁸⁷ La cita continúa: "... o, dicho de otra manera, que los ricos son, por ese hecho, más libres y más influyentes que los demás" (Córdova Vianello, 2008b).

A lo largo de los cinco capítulos que antecedieron estas líneas se persiguió un objetivo central: entender el porqué de la regulación actual en México. Y, a partir de ahí, 1) exponer las razones que llevaron a una reforma electoral como la de 2007, que convirtió al IFE en la autoridad única capaz de administrar los tiempos electorales en radio y televisión, a la vez que prohibió la contratación de publicidad en asuntos electorales para cualquier persona física o moral; y 2) cuestionar los argumentos esgrimidos por un grupo de intelectuales, acerca de que la citada reforma electoral representaba un atentado contra la libertad de expresión.

Considero que la investigación corrobora la hipótesis inicial de este trabajo: las modificaciones establecidas en materia de publicidad política eran necesarias, pues el modelo híbrido de financiamiento era ya obsoleto, a la luz de las circunstancias del momento y del cambio en la relación Estado-medios. El cambio en el modelo de financiamiento y comunicación política evidencia la gradual evolución del sistema político-electoral mexicano a través de sus diversas reformas electorales.

En el primer capítulo de la investigación, se exploró una pregunta fundamental: ¿resulta evidente la necesidad de regular la relación entre medios de comunicación y política? Ante un escenario en el cual los medios de comunicación se encuentran indisolublemente ligados a las instituciones y prácticas democráticas, la respuesta parece evidente: desde los inicios de la radiodifusión, como se le conoce hoy en día, ha existido un alto grado de regulación por parte de la autoridad pública en diversos frentes: a veces por necesidades técnicas, frecuentemente por conveniencia económica y, desde luego, en la búsqueda del interés estatal. En el citado capítulo se buscó demostrar que la regulación no sólo implica un carácter restrictivo, sino también uno positivo. Y si bien existen Estados que se han aprovechado de la regulación para censurar, capturar o controlar a los medios, no es éste el caso de México.

En el segundo capítulo, se contrastaron dos modelos de financiamiento diametralmente opuestos. Por un lado, el modelo continental, en el cual las campañas políticas y las elecciones son un asunto de interés público. Ante ello, el valor fundamental que se privilegia es la equidad: mediante el apoyo financiero del Estado se busca evitar la dependencia de las donaciones privadas para garantizar la igualdad de oportunidades entre los contendientes. Por el contrario, siguiendo una firme tradición liberal, en el modelo estadounidense las campañas políticas no son de interés público. El financiamiento privado de los partidos y candidatos es la principal fuente de los recursos utilizados en las campañas electorales, y los políticos suelen responder a los intereses de sus donantes. Mediante este contraste busqué demostrar que el dinero en las campañas electorales es un arma de dos filos, y que no importa cuál sea el modelo de financiamiento elegido: si no existe un marco regulatorio adecuado, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas.

El tercer capítulo tuvo el objetivo central de mostrar la manera en que se fue forjando el modelo mexicano de financiamiento a través de una tradición reformista. Y si bien la reforma electoral de 1996 llevó a los hechos la autonomía del IFE a través de un proceso de ciudadanización, y estableció condiciones de equidad en las campañas, a través del esquema de financiamiento público y de acceso a los medios para todos los partidos con registro, fue la reforma política de 1977 la que, al reconocer el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público, constituyó la piedra angular no sólo del sistema que privilegia la equidad en el financiamiento público y de acceso a medios, sino de la transición a la democracia.

En el cuarto capítulo se exploran las razones de fondo que impulsaron la reforma electoral de 2007. Por un lado, se demostró que la clase política fue sometida por el poder mediático en 2005, con la aprobación de la llamada Ley Televisa. Estas reformas fueron prác-

ticamente una imposición previa a las elecciones de 2006, en un momento de tal polarización que los partidos y candidatos requerían todo el apoyo posible de los medios. Por otro lado, el proceso electoral de 2006 evidenció la obsolescencia del modelo híbrido de financiamiento público y de acceso a medios del proceso electoral. La posibilidad de contratar publicidad privada llevó a los partidos políticos al absurdo de gastar —de acuerdo con los informes presentados ante el IFE— más de 1 900 millones de pesos en radio y televisión, es decir, 95 % del financiamiento público recibido para gastos de campaña en ese año. Al mismo tiempo, las campañas negativas iniciadas por el PAN, la intervención de grupos empresariales en ese proceso electoral, y la torpeza mostrada por los integrantes del Consejo General del IFE lograron erosionar de manera importante la confianza ciudadana que se había logrado construir a lo largo de las décadas anteriores.

Finalmente, mediante el análisis de los argumentos presentados por un grupo de conocidos intelectuales contra la reforma electoral, se demostró que, de ninguna manera, ésta supuso un ataque a la libertad de expresión. La reforma no incluyó elementos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones; no prohibió ni limitó el derecho de las personas a expresar sus opiniones —menos aun de aquellos que promovieron el amparo—; y tampoco limita o prohíbe la compra de espacios en los medios de comunicación para fines distintos a los político-electorales. Acaso podría considerarse una limitante a la libertad comercial. Nada más.

Con todo esto, vale la pena preguntarse, ¿qué es lo que buscan realmente los medios? ¿Mayores ganancias? ¿Una mejor posición en la relación de poder frente al Estado? ¿La libertad absoluta de hacer negocios aun afectando el interés público? ¿El control sobre las políticas públicas del Estado? En el corto plazo, pareciera que su deseo se inclina a ampliar su capacidad para hacer negocios. En el largo plazo, sus acciones denotan *algo más*. Y, sin embargo, el poder político ha demostrado que puede controlar al mediático. Baste

recordar que, tras el desprestigio legislativo ocasionado por la Ley Televisa, tuvo lugar una *reacción reivindicadora*, cuando se invitó a los grandes representantes de los medios a las oficinas del Senado de la República, y se les ofreció un espacio para opinar en contra de una reforma electoral que, de manera diametralmente opuesta a la Ley Televisa, iba en detrimento de sus intereses económicos. Acaso podría considerarse a este acontecimiento como una *sesión de la venganza*, pues no obstante el debate de aproximadamente cuatro horas, los senadores aprobaron la reforma, como si nada hubiera pasado. La decisión estaba tomada desde antes. ¿Fue esto un verdadero intento de borrar la mancha causada por la Ley Televisa? ¿O fue un primer intento de demostrar *quién tenía el control*?

Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que, con la reforma electoral de 2007, se inició una redefinición de la relación entre el gobierno y los medios al plantear una disyuntiva: un modelo plutocrático o uno en el cual los tiempos en medios fueran otorgados directamente por el Estado. Y lo segundo es lo que se decidió.

El modelo vigente hasta las elecciones de 2006 tuvo su razón de ser: fue justamente uno de los elementos que permitió el acceso de los partidos de oposición a importantes espacios en los medios de comunicación. Pero los acontecimientos que rodearon la elección presidencial de 2006 demostraron que el modelo se había agotado:

En ese modelo, habiendo dinero público para sostener los partidos y para financiar las campañas, es inmoral que se gaste, hasta setenta y ochenta por ciento, en pagar tiempo de publicidad en los medios, porque las campañas se convierten en una operación de transferencia directa de dinero del tesoro público a las dos empresas de televisión que hay en el país. La fórmula es muy simple: las campañas son de interés público, deben transmitirse en tiempos oficiales, gratuitamente. ¿Por qué prohibirlo también a los particulares? Dos motivos: cerrar una puerta a la simulación y procurar un mínimo de equidad (Escalante Gonzalbo, 2011b).

Un modelo que permite la compra de publicidad facilita que los medios de comunicación tengan una injerencia directa en las campañas, en los resultados de la elección, y en la posterior toma de decisiones de política pública, mientras que los grupos con menos recursos se ven imposibilitados a hacerlo. Al final, lo que se buscó fue un equilibrio que permitiera garantizar el acceso equitativo y proporcional a los medios para todos los partidos, “prohibiendo que alguno de ellos pudiera obtener una ventaja indebida que atentara contra la equidad en la contienda electoral” (Buendía Hegewish y Azpiroz Bravo, 2011, p. 56).

Otra reforma electoral tuvo lugar en 2014, y en esa ocasión el cambio fue radical. Tanto, que el otrora legendario IFE desapareció y fue sustituido por un nuevo organismo: el INE, con el cual se transformó significativamente el régimen de competencias entre las autoridades federales y locales (Jacobo Molina, 2014, p. 22). No obstante, el modelo de comunicación política que se inició en 2007 prevalece. Y el derecho a la libre expresión continúa sin estar amenazado. Cuando menos, no por las disposiciones de la reforma.



BIBLIOGRAFÍA

- ACE Project (s. f.). "Media and Elections: Paid Political Advertising". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mec/mec04/mec04b/>
- Ackerman Rose, John (2011, 24 de enero). "La Corte, los intelectuales y el poder". *La Jornada*.
- Aguilar Camín, Héctor (2011, 24 de enero). "El amparo de los intelectuales: el debate en la prensa escrita (actualizado)". *Nexos*. Recuperado el 3 de junio de 2017, de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=958>
- Aguilar Rivera, José Antonio (2008, 1 de septiembre). "¿Equidad?". *Nexos*, recuperado el 19 de junio de 2017, de <http://www.nexos.com.mx/?p=12692>
- Alemán, Ricardo (2007, 8 de mayo). "Ley Televisa: ¿a quién culpar?". *El Universal*.
- Arnaut Salgado, Alberto (1998). "El Partido Revolucionario Institucional". En Fernando Serrano Migallón, *Homenaje a Rafael Segovia*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aziz Nassif, Alberto (2007). "El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México". *Desacatos*, 24, 13-54.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton S. (1963). "Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework". *The American Political Science Review*, 57, 632-642.

- Baldwin, David A. (2013). "Power and International Relations". En Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor (2007, 12 de septiembre). "Senado y poderes fácticos chocan en el marco de la reforma electoral". *La Jornada*.
- Béjar Algazi, Luisa, (2006). *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. Ciudad de México: Gernika / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berkeley, George (s. f.). En *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Recuperado el 13 de febrero de 2017, de <https://plato.stanford.edu/entries/berkeley>
- Berkeley, George (1939). *Tratado sobre los principios del conocimiento humano* (Risieri Frondizi, trad.). Buenos Aires: Losada.
- Bermúdez, Antonio y Véjar Vázquez, Octavio (1969). *No dejes crecer la hierba... (El gobierno Avilacamachista)*. Ciudad de México: Costa Amic.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian (2006). "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México". En Nuria González Martín (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (tomo 2). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama.
- Bradbury, Ray (1954). *Fahrenheit 451*. Londres: Rupert Hart-Davis.
- Bruhn, Kathleen (2009). "López Obrador, Calderón, and the 2006 Presidential Campaign". En Jorge I. Domínguez, Chapell Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Demo-*

- cracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Buendía Hegewish, José y Azpiroz Bravo, José Manuel (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cárdenas, Jaime (2007). "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias". *Cuestiones Constitucionales*, 16, 43-69.
- Carleton, W. Sterling (1976). "Public Financing of Campaigns: Equality Against Freedom". *American Bar Association Journal*, 62, 197-200.
- Carranza Gallardo, Emilio (s. f.). "Naturaleza y bases de la acción de inconstitucionalidad". En Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva, *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. Ciudad de México: Cámara de Senadores / Fundación Friedrich Ebert / Universidad Autónoma Metropolitana / Asociación Mexicana de Derecho a la Información / Centro Nacional de Comunicación Social / Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación.
- Carreño Carlón, José (2005). "Vuelta de tuerca: la política subordinada a los medios". En María Elena Cantú, *Medios y poder: el papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*. Ciudad de México: Grupo Editorial Norma.
- Carreño Carlón, José (2007, 13 de septiembre). "Sistema mediático y sistema político: ¿guerra o reacomodo?". *El Universal*.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". *Revista Derecho Electoral*, 12, 1-58.
- Celler, Emanuel (1959). "Pressure Groups in Congress". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 358, 1-9.
- Centre for Law and Democracy (s. f.). *Regulation of Paid Political Advertising: A Survey*. Recuperado el 2 de febrero de 2017, de

- <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf>
- Cicero Arenas, Paola (2016, 24 de febrero). "ABC del financiamiento de las campañas en Estados Unidos". Recuperado el 28 de febrero de 2017, de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/02/24/abc-del-financiamiento-de-las-campanas-en-estados-unidos/>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1996). *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2003). Comentado. México: Instituto Federal Electoral.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008, 14 de enero). *Diario Oficial de la Federación*.
- Colomer, Josep (2009). "Institutional Design". En Todd Landman y Neil Robinson (eds.), *The Sage Handbook of Comparative Politics*. Londres: Sage Publications Ltd.
- Collier, David; Hidalgo, Fernando Daniel; y Maciuceanu, Andra Olivia (2006). "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications". *Journal of Political Ideologies*, 11, 211-246.
- Collins, Susan (1997, 30 de septiembre). *The New York Times*. Recuperado el 16 de febrero de 2017, de <http://www.nytimes.com/1997/09/30/us/senators-remarks-on-campaign-finance-proposals.html>
- Córdova Vianello, Lorenzo (s. f.). "37 años de evolución democrática en México". En Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2007). "La nueva reforma electoral". Nexos. Recuperado el 16 de junio de 2007, de <http://www.nexos.com.mx/?p=12352>

- Córdova Vianello, Lorenzo (2008a). "La reforma electoral y el cambio político en México". En Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008b, 1 de enero). "Amparo y reforma electoral". *El Universal*.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008c). "La reforma de 2007-2008 en el marco de la democratización en México". En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2009). "La reforma electoral en México 2007-2008: reporte ejecutivo". En Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. San José: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2011, 8 de abril). "Y si la Corte concediera el Amparo...?". *El Universal*.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2013). "El modelo de comunicación político-electoral mexicano". *Revista Derecho Electoral*, 16, 259-278.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.
- Crozier, Michel (2006). "Rethinking Political Communication as Recursive Governance". En *20 International Political Science Association World Congress IPSA RC 22: Political Communication Panel: Communication and Democratic Political Culture*, Fukuoka, Japón, 9-13 de julio.

- Dahl, Robert (1957). "The Concept of Power". *Behavioral Science*, 2, 201-215.
- Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996. Recuperado el 6 de marzo de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf
- Decreto que reforma los artículos 6.º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.
- Dominguez, Jorge I. (2012). "Mexico's Campaigns and the Benchmark Elections of 2000 and 2006". En Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Duverger, Maurice (1991). *Perzsonalizzazione del potere o istituzionalizzazione del potere personale*. En M. Vaudagna, *Il partito político americano e l'Europa*. Milán: Feltrinelli.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2010). "El escándalo interminable. Apuntes sobre el sistema de opinión pública". En Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme, *Procesos políticos e instituciones. Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011a, 6 de febrero). "¿Por qué no llamarlas por su nombre?". *La Razón*.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011b, 8 de febrero). "¿Por qué prohibir?". *La Razón*.
- Espinoza Stransky, Viandia (1978). *La reforma política: análisis de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Tesis, México, El Colegio de México.
- Esquivel, Gerardo (2008, 2 de enero). "Intelectuales desamparados". *El placer de disentir*. Recuperado el 7 de junio de 2017, de <http://gerardoesquivel.blogspot.mx/2008/01/intelectuales-desamparados.html>

- Falguera, Elin; Jones, Samuel; y Ohman, Magnus (eds.) (2014). *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook in Political Finance*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Federal Electoral Commission (s. f.). "Appendix 4: The Federal Election Campaign Laws: A Short History". Recuperado el 13 de febrero de 2017, de <http://www.fec.gov/info/appfour.htm>
- Fuentes, Carlos (2006, 10 de abril). "La sospecha". *Reforma*.
- Fuentes Berain, Rossana y Juárez Gámiz, Julio (2008). *Medios e interés público*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Gallie, Walter Bryce (1956). "Essentially Contested Concepts". *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 171-180.
- Garret, Sam (2016, 16 de septiembre). "Super PACs in Federal Elections: Overview and Issues for Congress", en *Congressional Research Service*, 7-5700. Recuperado el 13 de febrero de 2016, de <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42042.pdf>
- Gerbner, George; Gross, Larry; Morgan, Michael; Signorielli, Nancy; y Shanahan, James (2002). "Growing up with Television: Cultivation Processes". En Bryant Jennings y Dolf Zillmann (eds.), *Media Effects. Advances in Theory and Research*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Gierzynski, Anthony y Breaux, David (1996). "Legislative Elections and the Importance of Money", *Legislative Studies Quarterly*, 21, 337-357.
- Gierzynski, Anthony (2000). *Money Rules: Financing Elections in America*. Boulder, Westview Press.
- Gobierno de México (s. f.). Recuperado el 6 de abril de 2017, de https://www.sep.gob.mx/es/sep1/3_de_julio
- Government Publishing Office (s. f.). "Bipartisan Campaign Act of 2002", Título I. Recuperado el 19 de febrero de 2017, de <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>

- Graber, Doris (2005). "Political Communication Faces the 21th Century". *Journal of Communication*, 55, 479-507.
- Guerrero, Manuel Alejandro (2010). "Los medios de comunicación y el régimen político". En Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (comps.), *Procesos políticos e instituciones. Los grandes problemas de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Guerrero, Manuel Alejandro (2011, 14 de marzo). "La Reforma Electoral y los medios", ponencia presentada en el Seminario "México: democracia y sociedad. Más allá de la Reforma Electoral 2007-2008", Mesa III: Comunicación política electoral: el poder de los medios masivos de comunicación en los procesos electorales.
- Gunlicks, Arthur B. (ed.) (1993). *Campaigning and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press.
- Gurevitch, Michael; Coleman, Stephen; y Blumler Jay G. (2009). "Political Communication. Old and New Media Relationships". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 625, 164-181.
- Harvey, David J., (2012). *The Law Empryted and Englysshed. The Printing Press as an Agent of Change in Law and Legal Culture 1475-1642*, tesis. Auckland: The University of Auckland.
- Herrnson, Paul S. (1993). "The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections". En Arthur B. Gunlicks (ed.), *Campaigning and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Hirschfeld Davis, Julie (2017, 16 de febrero). "Campaign Over, President Trump Will Hold a (What Else?) Campaign Rally". *The New York Times*.
- Hobbs, Mitchell (2016). "The Sociology of Spin: An Investigation into the Uses, Practices and Consequences of Political Communication". *Journal of Sociology*, 52, 371-386.
- Ibope AGP México (s. f.). Anuario Media Performance 2010.
- Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6.º, 41, 51, 52, 53, 54,

- 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115, documento que el C. titular del Ejecutivo federal somete a la consideración del soberano Constituyente Permanente, 5 de octubre de 1977. Recuperado el 30 de enero de 2017, de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/50/2do/Ord/19771006.html>
- Instituto Federal Electoral (s. f.). "Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Resultado del Cómputo Final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resultados nacionales y por entidad federativa". Recuperado el 18 de junio de 2016, de <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/Presidente/nac.html>
- Instituto Federal Electoral (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008*. Ciudad de México: Autor.
- Instituto Federal Electoral (2012). Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se da respuesta al escrito de los CC. Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Jorge Castañeda Gutman, Luis de la Barrera Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández Menéndez, Miguel Limón Rojas, Ángeles Mastreta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Leo Zuckerman Behar, y María Isabel Turrent Díaz.
- Instituto Nacional Electoral (s. f.). "Consulta de Transparencia", *Sistema Integral de Fiscalización*. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de <https://sif.ine.mx/sif/app/transparenciaPublico/consulta?execution=e1s1>
- Jacobo Molina, Edmundo (2014). "La Reforma Electoral de 2014, ¿un nuevo modelo electoral?". *El Cotidiano*, 187, 13-22.
- Jamieson, Kathleen y Kenski, Kate (2014). "Political Communication: Then, Now, and Beyond". En Kate Kenski y Kathleen Jamieson (eds.), *The Oxford Handbook of Political Communication*, Oxford Handbooks Online. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de

- <http://http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxford-hb/9780199793471.001.0001/oxfordhb-9780199793471>
- Jenkins, David (1969). *Sweden: The Progress Machine*. Londres: Lowe & Brydone Ltd.
- Jones, Ruth S. y Miller, Warren E. (1985). "Financing Campaigns: Macro Level Innovation and Micro Level Response". *The Western Political Quarterly*, 38, 187-210.
- Kennedy, John F. (2005). "Prefacio". En Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*. Nueva York: Columbia University Press.
- Kertzer, David (1987). *Rituals, Politics and Power*. New Haven: Yale University Press.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications Ltd.
- "La Corte y el Legislativo", *La Jornada*, 2 de noviembre de 2008.
- Langston, Joy (2009). "Las reformas electorales de 2007" (Documento de Trabajo del CIDE número 209). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lasswell, Harold D. (2009). *Power and Personality*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lawson, Chapell (2009). "Introduction: The Mexican 2006 Election in Context". En Jorge I. Domínguez, Chapell Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio (2004). *El lobbying en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lettieri, Alberto (2004). *Seis lecciones de política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ley Federal de Radio y Televisión. *Diario Oficial de la Federación* [publicada el 17 de enero de 1960; reformada al 19 de junio de 2009].

- Ley Federal de Telecomunicaciones. *Diario Oficial de la Federación* [publicada el 7 de junio de 1995; reformada al 9 de febrero de 2009].
- Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. En Antonio García Orozco, recopilación y estudio introductorio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*. Ciudad de México: Comisión Federal Electoral, 1978.
- Loeza, Soledad (1993, junio). "La incertidumbre política mexicana". *Nexos*. Recuperado el 1 de abril de 2017, de <http://www.nexos.com.mx/?p=6779>
- Loeza, Soledad (2011). "La tradición del reformismo político en México y Jesús Reyes Heróles". En Luis Medina Peña *et al.*, *Homenaje a Jesús Reyes Heróles*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Loeza, Soledad (2013a, 6 de junio). "El fetiche de la Reforma Electoral". *La Jornada*.
- Loeza, Soledad (2013b). "La reforma política de Manuel Ávila Camacho". *Historia Mexicana*, 63, 251-358.
- Madrado Lajous, Alejandro y Zambrano, José Luis (2007). "La Ley Televisa ante la Suprema Corte". *Isonomía*, 26, 71-100.
- Mancini, Paolo y Swanson, David L. (1996) "Politics, Media, and Modern Democracy: Introduction". En Paolo Mancini y David L. Swanson (eds.), *Politics, Media, and Modern Democracy*. Londres: Praeger.
- Martínez, Fabiola (2006, 18 de abril). "Vámonos por la seguridad, machaca Fox". *La Jornada*.
- Martínez, Raúl Omar (s. f.). "Caleidoscopio de voces". Recuperado el 3 de junio de 2017, de <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/read-offline/2440/ley-televisa.print>
- Mas Consulting Group (2012). *Guía práctica de las elecciones de Estados Unidos*. Madrid.
- McQuail, Denis (1994). *Mass Communication Theory: An Introduction*. Londres: Sage Publications.

- McQuail, Denis (2010). "Media Regulation", *Módulo segundo de la Unidad 11 para la Maestría en Comunicación de Masas*, Reino Unido, Centro para la Investigación en Comunicación de Masas, Universidad de Leicester. Recuperado el 9 de febrero de 2010, de <https://www2.le.ac.uk/projects/oer/oers/media-and-communication/oers/ms7501/mod2unit11/mod2unit11cg.rtf>
- Molinar Horcasitas, Juan (1987). "Vicisitudes de una Reforma Electoral". En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en crisis*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Murayama Rendón, Ciro (2013). *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del presidente Felipe Calderón en 2010*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Niembro, Roberto (2011, 4 de abril). "Amparo de los intelectuales: un análisis de la decisión". Nexos. Recuperado el 18 de junio de 2017, de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=procedimiento-de-reforma-constitucional>
- Norris, Pippa (2002). "Political Communications". En Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (2013). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Neil, Patrick H. (ed.) (1998). *Communicating Democracy. The Media & Political Transitions*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Office of Democracy and Governance, Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C., U.S. Agency for International Development.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1993). *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD. Recuperado el 3 de mayo de 2016, de <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013). *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/888932799418>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). *Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, París, OECD Publishing. Recuperado el 31 de octubre de 2016, de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/financing-democracy_9789264249455-en#.WKkFKRjmGt8
- Pardinas, Juan (s. f.). "Pañales e ideas". Instituto Mexicano de la Competitividad. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/panales-e-ideas/
- Parsons, Talcott (1963). "On the Concept of Influence". *The Public Opinion Quarterly*, 27, 37-62.
- Peschard, Jaqueline (2010). "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales". En Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (comps.), *Procesos Políticos e Instituciones. Los grandes problemas de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Piccio, Daniela R. (2016). *The State of Political Finance Regulations in Western Europe*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Prat, Andrea (s. f.). "An Economic Analysis of Campaign Finance". Recuperado el 28 de diciembre de 2016, de www.columbia.edu/~ap3116/papers/WorldEconomics2.doc
- Prat, Andrea; Puglisi, Ricardo; y Snyder, James M. Jr., (s. f.). "Is Private Campaign Finance a Good Thing? Estimates of the Potential Informational Benefits". Recuperado el 19 de febrero de 2017,

- de http://scholar.harvard.edu/files/jsnyder/files/is_private_campaign_finance_a_good_thing_estimates.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010). *Nuestra democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Organización de Estados Americanos.
- Prud'homme, Jean Francois (2010). "El sistema de partidos". En Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (comps.), *Procesos políticos e instituciones. Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Quiñones Domínguez, Júpiter (2012). "Libertad de expresión vs. equidad electoral: un debate inconcluso", *Lecturas Jurídicas*, (20), 205-216.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª edición). Madrid: Espasa. s. v. cabildeo, cabildear.
- Reyes Heróles, Federico (2007, 22 de noviembre). "Mordaza", *Reforma*.
- Rudy Hiller, Fernando (2009). *En busca del voto del miedo: la construcción de López Obrador como un peligro para México en la campaña de 2006*, tesis, México, El Colegio de México.
- Rudy Hiller, Fernando (2011). "En busca del voto del miedo: la construcción de López Obrador como un peligro para México en la campaña de 2006", *Foro Internacional*, 51, 715-748.
- Salazar Ugarte, Pedro (2008, 1 de junio). "La libertad limitada". Nexos. Recuperado el 19 de junio de 2017, de <http://www.nexos.com.mx/?p=12590>
- "Se amparan intelectuales contra Reforma Electoral" (2007, 22 de diciembre).
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. México: Organización de los Estados Americanos.

- nos / Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral / Fundación Idea.
- Segovia, Rafael (1975). "La reforma política, el PRI y las elecciones de 1973". *Foro Internacional*, 55, 305-321.
- Silva Anaya, Juan Carlos (2009, 23 de noviembre). "Nuevas reglas: la ruta institucional de las obligaciones de transparencia", conferencia pronunciada en el seminario Transparencia y Partidos Políticos como Sujetos Obligados. Avances y retos". Ciudad de México. Recuperado el 6 de marzo de 2017, de http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-EventosForosAcademicos/EventosForos-2009/Mesa1_Juan_Carlos_Silva_Adaya.pdf
- Sorensen, Theodore C. (2005). *Decision-Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sosa Plata, Gabriel (2007, 12 de junio). "La Ley Televisa: fin". *El Universal*.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy* (s. f.) Existir es ser percibido. "George Berkeley" en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Recuperado el 13 de febrero de 2017, de <https://plato.stanford.edu/entries/berkeley>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007, 10 de octubre). "Aclaración de Sentencia en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*.
- Supreme Court of the United States (s. f.). "Citizens United v. Federal Electoral Commission. Appeal from the United States Court for the District of Columbia", 21 de diciembre de 2010. Recuperado el 19 de febrero de 2017, de <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

- The Center for a New Democracy y The Center for Responsive Politics (1993). *The World of Campaign Finance: A Reader's Guide to the Funding of International Elections*. Washington, D.C.: The Center for a New Democracy-The Center for Responsive Politics.
- Trejo Delarbre, Raúl (s. f.). "La Corte ante la propaganda política", 21 de enero de 2011. Recuperado el 13 de junio de 2017, de <https://sociedad.wordpress.com/2011/01/21/la-corte-ante-la-propaganda-politica>
- Trejo Delarbre, Raúl (2005). "La mediocracia mexicana". En María Elena Cantú, *Medios y poder: el papel de la Radio y la Televisión en la democracia mexicana*. México: Grupo Editorial Norma.
- Trejo Delarbre, Raúl (2006). "Una ley para Televisa. Crónica de una regresión política". *Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*.
- Twain, Mark (1923). *The Complete Works of Mark Twain. Mark Twain's Speeches*. Nueva York: Harper and Brothers.
- Ugalde Ramírez, Luis Carlos (2008). *Así lo viví*. Ciudad de México: Random House Mondadori.
- Van Biezen, Ingrid (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns Guidelines*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Van Biezen, Ingrid (2004). "Political Parties as Public Utilities". *Party Politics*, 10, 701-722.
- Van Biezen, Ingrid (2010). "Party and Campaign Finance". En Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 20th Century*. Londres.
- Vidal Bonifaz, Francisco (2008). *Los dueños del cuarto poder*. Ciudad de México: Planeta.
- Volgy, Thomas J. y Schwarz, John E. (1980). "On Television Viewing and Citizens' Political Attitudes, Activity and Knowledge: Another Look at the Impact of Media on Politics". *The Western Political Quarterly*, 33, 153-166.

- Woldenberg, José (1994). "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo". En Fundación Cambio XXI, *La Reforma del PRI y el cambio democrático en México*. Ciudad de México: Noriega Editores.
- Woldenberg, José (2001). "Comunicación política, medios y elecciones". En Raúl Trejo Delarbre y Aimée Vega Montiel (coords.), *Diversidad y calidad para los medios de comunicación. Diagnósticos y propuestas. Una agenda ciudadana*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información.
- Woldenberg, José (2006). "Hacia las elecciones en México: una espiral virtuosa de pluralismo y democracia". *Nueva Sociedad*, 202, 23-30.
- Woldenberg, José (2007). Conferencia Magistral pronunciada en el seminario Constitución, Democracia y Elecciones: la Reforma que Viene, 14 de febrero.
- Woldenberg, José (2008, 17 de enero). "Libertad y Equidad". *Reforma*.
- Woldenberg, José (2008). "Estampas de la Reforma". En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Woldenberg, José (2011, 24 de enero). "El amparo de los intelectuales: el debate en la prensa escrita". Recuperado el 20 de junio de 2017, de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=caso-amparo-de-los-intelectuales>
- Woldenberg, José (2013). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Yenissey Rojas, Ivonne (2009). "La proporcionalidad en las penas". En David Cienfuegos Salgado y Manuel Cifuentes Vargas (coords.), *El ilícito y su castigo*. México: Editora Laguna / Fundación Académica Guerrerense.
- Zuckermann, Leo (2011, 3 de febrero). "Lecciones del Amparo". *Excélsior*.



Consejo General

Laura Daniella Durán Ceja
Consejera Presidenta Provisional

Francisco Bello Corona
Sandra López Bringas
Paula Melgarejo Salgado
Patricia Lozano Sanabria
Karina Ivonne Vaquera Montoya
Consejeras y Consejero Electorales

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Ramón Tonatiuh Medina Meza
PRD	Araceli Casasola Salazar
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Alhely Rubio Arronis
MC	Anselmo García Cruz
Morena	Jesús Adán Gordo Ramírez
NA Edomex	Efrén Ortiz Alvarez



Junta General

Laura Daniella Durán Ceja
Consejera Presidenta Provisional

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Oswaldo Tercero Gómez Guerrero
Director de Partidos Políticos

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Mayra Elizabeth López Hernández
Directora Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

**Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral**

Unidad de Comunicación Social

Unidad de Informática y Estadística

Unidad Técnica de Fiscalización

Lilibeth Álvarez Rodríguez
Jefa de la Unidad de Transparencia

Centro de Formación y Documentación Electoral

Unidad de Género y Erradicación de la Violencia

Comité Editorial

Presidente

Francisco Bello Corona

Integrantes

Paula Melgarejo Salgado

Karina Ivonne Vaquera Montoya

Roselia Bustillo Marín

Carlos González Martínez

Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa

Amalia Pulido Gómez

Natalia Ix-Chel Vázquez González

Carlos Luis Sánchez y Sánchez

Secretaría Técnica

Centro de Formación y Documentación Electoral

Centro de Formación y Documentación Electoral

Subjefatura de Documentación y Promoción Editorial



OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 44

El Programa de Resultados Electorales Preliminares y el conteo rápido. Una mirada desde la experiencia en el Estado de México

Miguel Ángel García Hernández

Breviario núm. 45

Procesos comunicativos y deliberativos en Facebook durante campañas electorales: caso Andrés Manuel López Obrador en 2018

Alejandra Toxtle Tlachino

Breviario núm. 46

La representación política y el voto extraterritorial

José Luis Estrada Rodríguez y Alejandro Guerrero Monroy

Breviario núm. 47

Identificación partidista y comportamiento electoral. Los votantes de la Coalición “Por México al Frente” durante las elecciones estatales de 2018 en México

Alejandro Ortega Salinas



La primera edición de **Poder político, ¿control mediático? Apuntes sobre política y la reforma electoral de 2007** se terminó de imprimir en mayo de 2022 en los talleres de...

La edición estuvo a cargo del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita.

