

UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN
DOCTORADO INSTITUCIONAL EN DERECHO**

UN NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Derecho

Presenta:

M.D. Alberto De la Rosa Olvera

Comité tutorial:

Dra. María Magdalena Alanís Herrera

Dr. Jonathan García Campos

Dr. Raúl Montoya Zamora

Director de tesis:

Dr. Raúl Montoya Zamora

Victoria de Durango, Dgo. Agosto de 2023

DEDICATORIA

A mi familia, por todo su respaldo y cariño. Alicia, Regina y Matías. Gracias por sostenerme cuando mis piernas flaqueaban y mi ánimo disminuía.

A ti, querido Ramón, padre mío, que estás en el cielo y te asomabas a verme escribir esta tesis que juntos soñamos.

A mi madre, por sus alientos y motivación permanentes.

A mis hermanos, que siempre están ahí.

ÍNDICE

SIGLAS.....	7
GLOSARIO.....	8
INTRODUCCIÓN.....	13

CAPÍTULO I

COMUNICACIÓN Y LIBRE EXPRESIÓN.....	18
1. Consideraciones preliminares.....	18
1.2 Concepto de comunicación.....	20
1.3 Bases epistemológicas para el tratamiento de la comunicación.....	23
1.4 Modelos y Teorías de la Comunicación.....	24
1.4.1 Teoría de la sociedad de masas.....	26
1.4.2 Escuela de Frankfurt.....	32
1.4.2.1 El espacio público.....	34
1.5 Comunicación política.....	38
1.6 Modelos de comunicación política.....	40
1.7 La mediatización de la política.....	41
1.8 Comunicación y libertad de expresión.....	44
1.9 Consideraciones finales.....	47

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	49
2.1 Consideraciones preliminares.....	49

2.2 Recorrido histórico de la comunicación política por las reformas de 1974 a 1996.....	51
2.3 Reforma Electoral de 2007 y 2008: el surgimiento del actual modelo de comunicación política en México.....	58
2.3.1 Entrevista a Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, senador de la República por Durango en el periodo 2006-2012.....	67
2.3.2 Entrevista a Luis Enrique Benítez Ojeda, presidente estatal del PRI y diputado federal por Durango en el periodo 2006-2009.....	69
2.3.3 Entrevista a Luis Carlos Ugalde, consejero presidente del Instituto Federal Electoral en las elecciones federales de 2006.....	72
2.4 Fallas encontradas en las primeras implementaciones de la Reforma Electoral de 2007 y 2008.....	74
2.5 Reforma de 2014, un refuerzo al modelo de comunicación política.....	82
2.6 Consideraciones finales.....	84

CAPÍTULO III

LOS MODELOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL PLANO INTERNACIONAL.....	86
3.1 Consideraciones preliminares.....	86
3.2 El modelo norteamericano.....	88
3.3 La regulación de la comunicación política en Europa.....	93
3.3.1 El modelo inglés.....	94
3.3.2 El modelo alemán.....	96
3.3.3 El modelo español.....	98
3.3.4 El modelo italiano.....	100
3.4 La comunicación política en América Latina.....	102
3.5 Entrevista al consultor político Armando Rocha.....	104
3.6 Entrevista a Juan Carlos Gómez Giraldo.....	106

3.7 Entrevista con Fernando Mejorado.....	109
3.8 Consideraciones finales.....	112
3.8.1 Cuadro comparativo entre los modelos de comunicación política..	114
3.8.2 Cuadro comparativo entre los países analizados en el presente capítulo.....	116

CAPÍTULO IV

EL ESTADO ACTUAL DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO..... 117

4.1 Consideraciones preliminares.....	117
4.2 Realidad actual del modelo de comunicación política en México.....	120
4.3 Situación actual del Procedimiento Especial Sancionador.....	122
4.3.1 Controversias relevantes ventiladas bajo el Procedimiento Especial Sancionador.....	126
4.3.2 Caso José Ramón Enríquez Herrera, expediente SRE-PSC-139/2017.....	127
4.3.3 Caso Mexicanos Primero. Spot: ¿Y si los niños fueran candidatos? SUP-REP-594/2018.....	130
4.3.4 La polémica comunicación gubernamental del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador.....	133
4.3.4.1 Las conferencias de prensa mañaneras.....	134
4.3.4.2 Informes cuatrimestrales; 100 días de gobierno y el AMLOFEST.	137
4.4 Entrevista a José Ramón Enríquez Herrera, ex presidente municipal de Victoria de Durango, Dgo. Enfrentó Procedimiento Especial Sancionador por usar propaganda gubernamental para enaltecer su persona.....	138

4.5 Entrevista a Hermann Linden Pérez Gavilán, excandidato a diputado local por el Quinto Distrito en el proceso electoral local 2018.....	140
4.6 Entrevista a Héber García Cuéllar, director gerente de Canal 12 y presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, Capítulo Durango.....	143
4.7 Consideraciones finales.....	146

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO.....	148
5.1 Consideraciones preliminares.....	148
5.2 Distorsiones del modelo de comunicación política en México.....	152
5.2.1 La rebeldía del Partido Verde Ecologista de México.....	153
5.2.2 El nuevo paradigma de la comunicación gubernamental.....	157
5.3 Opinión de los expertos.....	159
5.4 Modelo híbrido de comunicación política.....	164
5.4.1 Replanteamiento en la distribución del tiempo del Estado en radio y televisión.....	168
5.4.2 Debates participativos.....	172
5.4.3 Los nuevos derroteros de la comunicación gubernamental.....	174
5.5 Consideraciones finales.....	183
CONCLUSIONES.....	186

SIGLAS

- BBC. *British Broadcasting Corporation*.
- CANACO. Cámara Nacional de Comercio.
- CCE. Consejo Coordinador Empresarial.
- COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- COPARMEX. Confederación Patronal de la República Mexicana.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF. Diario Oficial de la Federación.
- FEC. *Federal Electoral Commission*.
- FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- FEDE. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.
- IFE. Instituto Federal Electoral.
- INE. Instituto Nacional Electoral.
- JIN. Juicio de Inconformidad.
- JRC. Juicio de Revisión Constitucional.
- LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- OEA. Organización de Estados Americanos.
- OPLE. Organismo Público Local Electoral.
- PAN. Partido Acción Nacional.
- PES. Procedimiento Especial Sancionador.
- PNT. Plataforma Nacional de Transparencia.
- PRD. Partido de la Revolución Democrática.
- PRI. Partido Revolucionario Institucional.
- REP. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- TEE. Tribunal Estatal Electoral.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GLOSARIO

A

Actos anticipados.- Manifestaciones de cualquier tipo que llamen expresamente al voto en favor o en contra de un precandidato o precandidata, o de un candidato o candidata, fuera del plazo permitido para tales acciones.

B

Boletín.- En radio, es información breve de las noticias más importantes que puede emitirse cada hora. A veces puede darse cabida en él a las crónicas que no han podido estar en un diario hablado. También se le da otra connotación como información oficial emitida por el órgano de comunicación social de una dependencia pública o privada que se envía a los medios de comunicación para que, si es de su interés, la incluyan en su contenido informativo.

Broadcasting.- Emisión o transmisión.

C

Campaña negativa.- Conjunto de mensajes políticos destinado a exhibir los derechos de la personalidad o trayectoria de los contrincantes electorales, sean candidatos, candidatas o partidos políticos.

Canal de programación.- Es la organización secuencial en el tiempo de los contenidos audiovisuales, puesta a disposición de la audiencia, bajo la responsabilidad de una misma persona y dotada de identidad e imagen propias y que es susceptible de distribuirse a través de un canal de radiodifusión.

Calumnia.- Acusación o imputación falsa de un delito para causar daño a sabiendas de su falsedad.

Cobertura.- Es toda área geográfica en donde la señal de las estaciones de radio y canales de televisión es escuchada o vista.

Cobertura informativa indebida.- Se presumirá que es cobertura indebida cuando, tratándose de programación y espacios informativos o noticiosos, sea evidente su carácter reiterado y sistemático, con la finalidad de promover una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales, y no un ejercicio periodístico.

Comité de radio y televisión.- Órgano técnico colegiado del INE que tiene como objetivo asegurar a los partidos y candidatos independientes las prerrogativas que consagra el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Compra de tiempos oficiales en radio y televisión.- Acto mediante el cual una persona física o moral, distinta al INE, en su carácter de administrador único de los tiempos oficiales en radio y televisión, contrata con un tercero la transmisión y difusión de promocionales a cambio de dinero o una contraprestación.

Concesionario.- Es la persona física o moral, titular de una concesión prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Concesionario de televisión restringida.- Es la persona física o moral, titular de una concesión para prestar el servicio de telecomunicaciones de audio y video asociados, a suscriptores, a través de redes públicas de telecomunicaciones, mediante contrato y el pago periódico de una cantidad preestablecida.

Consultor político.- Profesional que organiza las campañas electorales y la comunicación general de gobierno, es decir, es el responsable de definir el mensaje que el candidato quiere transmitir a los ciudadanos.

D

Debate.- Es el acto en virtud del cual los candidatos, debidamente registrados en un proceso electoral, exponen ideas sobre un mismo tema.

Denigración.- Ofensa a la opinión o a la fama de alguien.

Difamación.- Emisión de declaraciones falsas o imprecisas acerca de otra personas con afán de causar daño y afectar su reputación.

Difusión.- Es el proceso comunicativo de transmisión de una idea o mensaje de manera masiva. Se acota a la transmisión unidireccional de un mensaje por parte del emisor.

E

Entrevista.- Género del periodismo informativo que recoge un diálogo del periodista con un personaje. Algunos autores incluyen la entrevista dentro del género del reportaje. La entrevista debe redactarse con la reproducción textual de las palabras del personaje, en estilo directo.

I

Influencer.- Persona que tiene cierta credibilidad sobre un tema concreto y, por su presencia e influencia en redes sociales, puede convertirse en un prescriptor interesante para una marca.

Informe de labores.- Exposición del ejercicio de gobierno o de representación que las y los servidores públicos realizan con el fin de proporcionar información acerca de sus decisiones y resultados a la ciudadanía.

M

Marketing político.- Conjunto de técnicas de investigación, planeación, administración y comunicación que usan los actores políticos y los poderes públicos para diseñar y llevar a cabo acciones estratégicas para implementar una campaña política o institucional, a partir de la premisa de que tanto los comportamientos de los consumidores como los de los ciudadanos son susceptibles de analizarse.

Medida cautelar.- Acciones preventivas, provisionales o de seguridad que tienen como propósito el cese de hechos o actos que constituyan una infracción y así evitar daños irreparables, además de impedir la afectación de los principios rectores de la elección.

Medios de comunicación.- Instrumentos utilizados en la sociedad contemporánea para informar y comunicar de manera masiva.

Medios de comunicación masiva.- Sistema de transmisión de informaciones a un público numeroso, a partir de un equipo de profesionales de una empresa (periodistas, técnicos, administrativos, etc.), mediante un instrumento (papel impreso, receptores, etc.). Los medios tradicionales son cine, prensa, radio y televisión.

Monitoreo.- Es la supervisión del contenido político y electoral por parte del INE en los medios de comunicación masiva, tanto en los impresos como en los radioeléctricos, para asegurar que se garantice la igualdad de oportunidades entre partidos políticos y candidatos.

N

Nota informativa.- Es una noticia, el relato informativo de un hecho de actualidad. La noticia es un hecho o acontecimiento verdadero, inédito, actual y de interés general que se comunica a un público masivo.

O

Orden de transmisión.- Es el instrumento complementario a la pauta, en el que se precisa la versión de los promocionales que corresponden a los espacios asignados en la pauta de los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes, así como de las autoridades electorales.

P

Pauta.- Es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político, coalición, candidato independiente o autoridad electoral al que le corresponde.

Promoción personalizada.- Es la infracción en que incurren los servidores públicos cuando, dentro de la propaganda gubernamental, incluyen nombres, imágenes, voces o símbolos que les identifican, con el propósito de posicionarlos frente a la ciudadanía con fines político-electorales.

Propaganda disfrazada.- Es la difusión de propaganda electoral que se hace pasar por anuncio gubernamental o información periodística.

Propaganda institucional.- Es aquella que únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin

que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.

Propaganda electoral.- Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Propaganda gubernamental.- Es aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difunden los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Propaganda negativa.- Son expresiones, de carácter político o electoral, que difunden los partidos o candidatos con el objetivo de calumniar a las personas.

R

Redes sociales.- Estructuras creadas en Internet por personas u organizaciones que se conectan a partir de intereses o valores comunes.

Rueda de prensa.- Convocatoria que realiza una entidad o una personalidad para reunir a los periodistas y comunicarles alguna información.

S

Spot.- Es un término inglés y es meramente un anuncio publicitario en radio y televisión de 15 segundos a dos minutos de duración.

Streaming.- Cualquier contenido de medios, ya sea en vivo o grabado, que se puede disfrutar en computadoras y aparatos móviles de Internet y en tiempo real.

T

Tiempos oficiales.- Son los espacios a los que tienen derecho las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos independientes, tanto en radio como en televisión, cuya administración corresponde únicamente al INE.

INTRODUCCIÓN

La comunicación es fundamental en la democracia, alienta la participación, la libre expresión de las ideas y el intercambio de opiniones que forman criterios entre los actores políticos, instituciones electorales y partidarias, así como en la ciudadanía, para la permanente construcción de la *cosa pública*. Por ello, la comunicación política debe ser lo más directa y fluida posible.

Por esta razón, se llevó a cabo la presente investigación en torno al actual modelo de comunicación política en México, cuyas reglas en el uso de la propaganda gubernamental y el acceso de los partidos políticos y candidatos a un puesto de elección popular fueron confeccionadas en las reformas de 2007 y 2008, producto de una elección presidencial, tan polarizada, que se vivió intensamente en todas las estaciones de radio y los canales de televisión a través de publicidad negativa, también conocida como “campaña negra” o “del miedo”.

En las elecciones presidenciales de 2006 la autoridad jurisdiccional en materia electoral calificó como *buenas* las campañas negativas, pues son propias de toda contienda y en nada afectan el razonamiento de la ciudadanía al emitir su voto, por lo que no pueden considerarse como tendenciosas sino que son parte de la lucha democrática por alcanzar el poder. Además, instruyó a la autoridad administrativa para que en un procedimiento sumario, especial, resolviera todas las controversias que pudieran suscitarse en torno a la propaganda en radio y televisión, cuidando que el ejercicio de la libertad de expresión no degenerase en estrategias calumniosas. Pese a esto, la clase política, representada por los partidos y actores que perdieron en las urnas, exigieron una reforma electoral que controlara la comunicación política.

Este modelo se creó bajo las siguientes premisas:

1. Frenar el excesivo gasto de los partidos políticos en la compra de tiempo en medios de comunicación masiva, para lo cual se iban a ajustar, única y exclusivamente, a los tiempos del Estado, administrados por la entonces autoridad federal electoral.

2. Prohibir las expresiones denigrantes, difamatorias y calumniosas en contra de personas e instituciones a través de la propaganda en medios masivos.
3. No permitir que cualquier persona pudiera contratar publicidad en radio y televisión, que tuviera por objetivo incidir en el proceso electoral, ya sea en favor o en contra de alguna opción política.
4. Controlar la propaganda gubernamental, que fuera utilizada con aspectos meramente institucionales y no personales; los servidores públicos solo podrían posicionar su imagen durante los informes anuales de actividades y en un tiempo específico.

Con estos elementos se esperaba que las campañas fueran más de territorio que de aire en el espectro radioeléctrico, que se elevara la calidad del discurso en la propaganda y, sobre todo, que fueran más baratas al no pagarse ya cantidades millonarias a los concesionarios de radio y televisión. Ahora bien, ¿todo esto sucedió? Lamentablemente no. Veamos por qué.

Los partidos políticos siguieron gastando tanto o más en propaganda disfrazada de cobertura informativa o entrevistas *a modo* en diversos programas de radio y televisión, generándose así un mercado negro entre partidos, candidatos y concesionarios de radiodifusoras y televisoras, con el pago de entrevistas, cápsulas y demás cobertura noticiosa, en el que reinó la retribución en efectivo, sin reporte del gasto y el ingreso; además, se saturó a las audiencias con la programación indiscriminada de anuncios comerciales, de fracciones de segundos, generando un modelo unidimensional.

La calidad del discurso no se elevó, se restringió la libertad de expresión para que organismos de la sociedad civil pudieran contratar propaganda que incidiera en las elecciones. Y en lo que se refiere a la propaganda gubernamental, a partir del 1 de diciembre de 2018, esta se disfrazó de *ejercicios informativos matutinos* a través de conferencias de prensa.

Todo esto fue consecuencia de la serie de restricciones legales sobre las que se construyó el actual modelo de comunicación política en México. Los mismos partidos que participaron en su creación, a través de las bancadas en el Congreso de la Unión,

buscaron recovecos para darle la vuelta a la ley y obtener posicionamiento en radio y televisión. Y pese al auge de las redes sociales, los medios de comunicación masiva tradicionales siguen campeando y aún más porque le han apostado a cohabitar con las redes y la internet a través de los servicios de *streaming*.

Por todo lo anteriormente expuesto, y luego de depurar el ambicioso proyecto de investigación presentado ante el núcleo académico del Doctorado Institucional en Derecho de la UJED, se tomó la decisión de concentrar las indagatorias sobre el modelo de comunicación política; analizar cuáles son sus bondades y cuáles son sus desventajas y fallas; compararlo con otros modelos de diferentes sistemas electorales y proponer un nuevo modelo de comunicación política en México.

Para realizar la presente investigación, se emplearon las técnicas documentales y de campo, tomando como referencia la teoría del *hombre masa* de Ortega y Gasset, así como del *espacio abierto* de Habermas, en el sentido de darle mejor tratamiento al electorado en cuanto a la apertura de los canales de la comunicación política, a fin de evitar que el elector siga siendo visto como una especie de *masa dúctil*, que hay que cuidar de todas las influencias negativas posibles. Por el contrario, el ciudadano es un ser pensante, racional, que mientras más información posea mejor va a interactuar con los actores políticos y normar sus criterios para incidir en la cosa pública.

En cuanto al método de campo, se acudió a entrevistas con expertos en materia de comunicación política y gobierno; gerentes de canales de televisión y conductores de noticieros; políticos que fungieron como legisladores en procesos de reformas electorales, tanto en 2007 como en 2014, así como con excandidatos y ex representantes populares. Las entrevistas fueron aleccionadoras para comprobar los problemas del actual modelo, así como para hilvanar las propuestas para su mejoramiento.

La tesis denominada “Un nuevo modelo de comunicación política en México” tiene por objetivo proponer las reformas constitucionales y legales para modernizar las reglas de la comunicación política con un modelo híbrido, consistente en que los partidos políticos y candidatos puedan acceder al tiempo gratuito del Estado, así como a la potestad de adquirir tiempo en radio y televisión, pero sin que el INE pierda la rectoría en la materia.

Al mismo tiempo, es menester redimensionar la comunicación política en tiempos de elecciones para que esta no se constriña, única y exclusivamente, a la sola emisión de spots de 30 segundos que, además de saturar a las audiencias, no perfecciona el ciclo de la comunicación. Por ello es que se propone replantear el uso de los tiempos del Estado para que los partidos y candidatos los puedan emplear de acuerdo con sus estrategias de campaña, así como diversificarlo en programas de análisis, foros y encuentros para interactuar con el público de manera presencial y virtual, sin omitir la programación obligatoria de por lo menos tres debates en todos los procesos electorales, los cuales deberán ser transmitidos con la presencia de público presencial y digital.

Igualmente, no se puede soslayar el tema de la comunicación gubernamental, que si bien también entró a un marco legal de restricción a fin de evitar inequidad en las contiendas electorales con el uso de la promoción de la imagen personal de los servidores públicos, al amparo de la difusión y propaganda de las acciones gubernamentales, vamos a encontrar que en este tópico surgieron nuevos derroteros, tales como las conferencias de prensa e informes de labores trimestrales, que han sido considerados como actos de publicidad gubernamental. Por todo esto, es necesario delimitar y precisar en la norma cuándo inicia el derecho a informar y cuándo termina para dar paso a la propaganda.

En tal contexto, la tesis presente se divide en cinco capítulos. En el primero se trata lo relacionado con la comunicación política en su marco conceptual y referencial. El objetivo de este capítulo es llevar al lector a todo lo relacionado con el tema de estudio, definiciones y teorías de la comunicación, hasta llegar al análisis del significado de la comunicación política.

En el segundo capítulo se hace un recorrido histórico de la comunicación política en México para saber cómo ha evolucionado la legislación mexicana a través de las reformas electorales contemporáneas, que van desde la década de los setenta hasta el tercer milenio. En este apartado se podrá conocer cómo se transitó de un modelo liberal a uno totalmente restrictivo a partir de la elección de 2006.

Mientras tanto, en el tercer capítulo se realiza un ejercicio de derecho comparado que incluye los modelos liberales, híbridos y restrictivos, regulados en las

diferentes familias jurídicas. Es aquí, luego del estudio, donde resaltan las evidencias de la necesidad de un modelo mixto para México, pues ya vimos que la libertad absoluta derivó en el abuso por parte de las empresas de la comunicación al fijar tarifas desiguales para los competidores de una elección; al mismo tiempo, tanta reglamentación degeneró en mercados negros de venta de cobertura informativa, por eso la necesidad de buscar un punto medio.

Esto nos conduce al capítulo cuarto, en el que se analizan todos y cada uno de los problemas del actual modelo de comunicación política, los cuales se han desglosado a lo largo de la Introducción, pero vale la pena enumerarlos, como la saturación de las audiencias bajo el esquema unidimensional de comunicación política; la inhibición de la libre expresión de las ideas en tiempos electorales, lo que se traduce en un alto grado de tensión por lo contencioso de la materia; el mercado negro de cobertura informativa, que es tanto o más costosa que la venta de spots, y la propaganda gubernamental disfrazada de conferencias de prensa, por citar algunos.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se delinea la propuesta del nuevo modelo de comunicación política para México, para lo cual se identifica el marco jurídico constitucional y legal para darle forma al modelo híbrido, del que se hizo mención con anterioridad, para lo cual se rescatan las bondades del modelo liberal y del modelo vigente en este país, en donde se pudiera resaltar el papel fundamental que juega el árbitro electoral para mantener la equidad de las contiendas.

Como podemos apreciar, la comunicación es un pilar para la democracia: lo que no se comunica, simplemente no existe y el clamor es que la democracia nunca deje de existir pues, de lo contrario, seríamos permisivos al dar paso a la autocracia, en la que únicamente se escuche la voz de una sola persona, por encima de la comunidad.

CAPÍTULO I COMUNICACIÓN Y LIBRE EXPRESIÓN

1.1 Consideraciones preliminares

La comunicación representa un elemento sustantivo de la política. Una de sus características primordiales es la universalidad de uso y la inexistencia de un centro que pueda concentrar o contener sus significados.

Esa universalidad establece una premisa tan clara como, en ocasiones, desproporcionada. En democracia todos los miembros de una sociedad deben ejercer su derecho a expresar opiniones, valores, promesas y puntos de vista en el mismo grado en el que deben hacer valer el derecho del otro a ser escuchado. Esta reciprocidad comunicativa requiere condiciones fundamentales para su ejercicio en cualquier espacio de deliberación pública. La política no puede ser el escenario en el que unos cuantos se expresan y otros tantos se limitan a escuchar, tal como sucede en el modelo mexicano de comunicación político-electoral, mediante el cual los ciudadanos solo se concretan a recibir anuncios de radio y televisión, cuyos contenidos son relativos a promesas de campaña y reclamos entre los actores de la arena política, pero no existe un intercambio de opiniones.

Suele calificarse a la comunicación y a sus subproductos de ésta como la industria mediática o las campañas electorales, como una de las características inherentes a la vida en democracia. Es posible afirmar que, en la modernidad, sin la interacción entre lo político, los medios de comunicación y la sociedad no hay una democracia de calidad, que propicie el flujo de información e intercambio de ideas entre electores, partidos, candidatos y autoridades electorales.¹

¹ Juárez, Julio. *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*. Coords.: Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello. Ed. Tirant lo Blanch. MÉXICO: 2017, p. 108.

La comunicación implica una experiencia interpersonal, la articulación de un lenguaje simbólico que da a los miembros de una sociedad la capacidad para describir y moldear el mundo social que los rodea.

Considerando un elemento transversal en la comunicación, la libertad de expresión puede concitar criterios opuestos respecto a sus límites y consecuencias; al menos esa impresión da cuando trasladamos su interpretación al marco de la legislación electoral mexicana, que en la última década se ha caracterizado por ser restrictiva y no facilitadora de una comunicación fluida entre actores políticos y ciudadanos.

El objeto del presente capítulo es revisar aspectos conceptuales de la comunicación y, con ellos, profundizar en las nuevas teorías de la comunicación que conduzcan hacia el terreno de la comunicación política y, al mismo tiempo, hallar el soporte teórico para la generación de un nuevo modelo de comunicación político-electoral en México, que permita la interacción entre candidatos y ciudadanos dentro del espacio público, que es el área multidisciplinar de la comunicación política.

Por eso, en este primer capítulo se trata todo lo referente a las teorías de la comunicación y su estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión, para lo cual se hizo una división en seis apartados, los cuales inician con el marco conceptual de la comunicación y sus bases epistemológicas.

Una vez establecidas las definiciones y las bases del conocimiento de la comunicación, se proseguirá con el análisis de las teorías y modelos de la comunicación, para conocer el marco teórico en el que se ubica el actual modelo de comunicación política, y se remata con el estudio de la Escuela del Pensamiento Negativo, como se le conoce a la Escuela de Frankfurt, cuyos principales exponentes fueron críticos severos de la Teoría de la Sociedad de Masas, visión que se implantó en el modelo mexicano de comunicación política, al considerar al ciudadano cual si fuese una especie de *masa amorfa* susceptible de manipulación por los medios de comunicación masiva. Parafraseando a Ortega y Gasset en sus apreciaciones acerca del *hombre masa*, en este ámbito se pudiera denominar como *elector masa*, pues en la construcción legal del modelo de comunicación política se consideró al elector como

una especie de individuo no pensante, manipulable frente las estrategias mediáticas de los partidos y actores políticos durante un proceso electoral.

Desde la formulación del presente estudio, se hizo hincapié en la necesidad de replantear el modelo de comunicación política en México, por lo que en el marco teórico tiene como principal referente a la Escuela de Frankfurt, especialmente a uno de sus exponentes, Jürgen Habermas, quien habla de la importancia del espacio público, esto es, el escenario en el que todos participen en la discusión de los temas de la cosa pública, que es lo que se propone en el presente trabajo: tener un modelo que fomente a la perfección el ciclo de la comunicación política; que privilegie el flujo e intercambio de información entre partidos, candidatos, autoridades y ciudadanos; que el espacio público no se concrete únicamente a spots de radio y televisión sino a espacios abiertos en los medios de comunicación masiva en donde se analicen, discutan, debatan y comparen las propuestas entre contendientes a un cargo de elección popular, cediendo la participación a los ciudadanos mediante la interacción a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Este marco teórico abre paso a los apartados relacionados con la comunicación política, en donde se estudian sus diferentes conceptos, sus modelos, hasta llegar al análisis de cómo se ha mediatizado la política, para concluir con una reflexión acerca del entreveramiento entre la comunicación y el derecho a la libre expresión, una constante fundamental en la obtención de una democracia de calidad.

1.2 Concepto de comunicación

La Real Academia Española (RAE)² establece que comunicación proviene del latín *communicatio*, y proporciona nueve sentidos a la palabra:

5. Acción y efecto de comunicar o comunicarse.
6. Trato, correspondencia entre dos o más personas.
7. Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor.

² RAE. [<https://dle.rae.es/?id=A58xn3c>]. [Consultado: 6 de septiembre de 2019].

8. Unión que se establece entre ciertas cosas, tales como mares, pueblos, casas o habitaciones, mediante pasos, crujiás, escaleras, vías, canales, cables y otros recursos.

9. Medio que permite que haya comunicación (unión) entre ciertas cosas.

10. Papel escrito en el que se comunica algo oficialmente.

11. Escrito sobre un tema determinado que el autor presenta en un congreso o reunión de especialistas para su conocimiento y discusión.

12. Petición del parecer por parte de la persona que habla a aquella o aquellas a quienes se dirige, amigas o contrarias, manifestándose convencida de que no puede ser distinto al suyo propio.

13. Correos, telégrafos, etc.

Como podemos apreciar, los significados nos remontan a la acción natural de comunicación, cuya concepción elemental relacionamos de inmediato con el ciclo compuesto por un emisor, un mensaje y un receptor, cuyos papeles se van intercambiando conforme avanza el proceso comunicativo.

En su sentido más general, la comunicación es tan antigua como la vida misma y a todos nos es familiar, pues pertenece al nivel más básico de la experiencia humana.

De acuerdo con Andrés Ricardo Novoa, la comunicación es toda relación entre personas que se transmiten, reciben e intercambian mensajes; el cómo y el para qué se hace esto, y los efectos que produce.³

Por su parte, Fernando García sostiene que la comunicación es un concepto metafísico, pues se presenta siempre con una *alegría positiva*, con relación a sus posibilidades de transmitir algo, de algún modo, a alguien. Por ello es que la define como un conjunto de operaciones filosóficas, lingüísticas, tecnológicas, culturales, etc., que dejan una marca, o un rastro, de una relación entre seres, de una relación entre seres, en general.⁴

³ Novoa, Andrés R. *Conceptos básicos sobre comunicación*. Costa Rica: CATIE. 1980, p. 3. [En línea: 8 de septiembre 2019]. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=d2sOAAIAAJ&printsec=frontcover&dq=comunicación&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiSjezy_8HkAhVB7qwKHSNKDkMQuwUIMDAB#v=onepage&q=comunicación&f=false].

⁴ García, Fernando. *Comunicación y deconstrucción. El concepto de comunicación a partir de la obra de Jacques Derrida*. Universidad Iberoamericana. 2008, p. 6.

Para Juan Miguel Aguado Terrón,⁵ profesor de la Universidad de Murcia, para diseñar una perspectiva de la Teoría de la Comunicación debemos limitarnos exclusivamente al ámbito social, cultural y tecnológico de la comunicación, circunscribiéndonos al uso común del concepto como intercambio de información, así como en plantear previamente un concepto general de comunicación coherente con los distintos ámbitos en los que es posible usarlo y delimitar las interrelaciones que se puedan dar en tales ámbitos.

Si nos remontamos a la raíz etimológica de la definición de Comunicación, nos remite al principio de unidad funcional, a un proceso de encuentro, y este puede abarcar desde la transformación física, la transformación lógica, hasta la transformación psicosocial.

Retomando a Aguado Terrón:⁶

La comunicación presupone la capacidad fisiológica de percepción o sensibilidad de la diferencia por parte de un observador. Solo se puede relacionar aquello que es distinguible. La comunicación es, en cierto sentido, simultáneamente tráfico y producción de diferencias.

La comunicación se relaciona, así, con el conocimiento (cognición): atención; focalización; contraposición figura/fondo. Sobre esa diferencia se constituyen:

- I. **Los sujetos (quién comunica: distinguimos la acción comunicativa, su duración, su naturaleza).**
- II. **Los objetos (qué se comunica: distinguimos los significados, las señales, los sentidos, las variaciones en la acción y los productos de esa acción como diferentes de lo que hay en el medio en que nos encontramos).**
- III. **Las relaciones de la comunicación (de qué modo se comunica: distinguimos los procesos por los cuales se producen y perciben las diferencias que hacen posible la comunicación).**

La comunicación es un concepto bastante amplio y con diversas connotaciones y se mantiene vigente desde los inicios de la vida humana y siempre ha estado presente en la necesidad del ser humano de comunicarse, ya sea a través de símbolos o del lenguaje, corporal o lingüístico⁷.

⁵ Aguado, Juan Miguel. *Introducción a las teorías de la comunicación y la información*. Universidad de Murcia: 2004, p. 11.

⁶ Ídem.

⁷ Álvaro Gordo, especialista en Imagen Pública, comentó en la XEW, el pasado 9 de septiembre de 2019, que el cuerpo también comunica con gestos y movimientos corporales.

1.3 Bases epistemológicas para el tratamiento de la comunicación

La idea de comunicación no solo afecta al objeto de conocimiento (los ámbitos en los que se producen fenómenos comunicativos) sino también al método del conocimiento.

En la filosofía presocrática, en Platón y en la Retórica de Aristóteles aparece el conocimiento ligado a dos aspectos esenciales de la comunicación: la naturaleza de la relación entre las cosas y el cambio transformador, así como la expresión de los conceptos y su fiabilidad. Ellos jamás emplearon el término *comunicación*, pero en sus observaciones y en el análisis de la realidad política de su tiempo se halla el efecto del discurso persuasivo en el público de los ciudadanos; es decir, entre los filósofos griegos era argumento de debate el poder de la retórica.⁸

Por eso es que los procesos y fenómenos comunicativos pueden ser explicados mediante esquemas interpretativos, los cuales agrupan y organizan los rasgos distintivos de los procesos comunicativos, dándoles sentido, y funcionan como metáforas en un sentido amplio. Por eso, en la comunicación se pueden distinguir dos metáforas dominantes: las de intercambio o transacción y las de conversación.⁹

Aquí es donde se ubica el proceso de la comunicación, el cual es concebido como un intercambio de *algo* (información en un mensaje) entre dos polos (emisor y receptor). Es un proceso lineal y unidireccional, por lo que la comunicación se entiende como una sucesión de episodios o turnos de ida y vuelta de la información entre emisor y receptor.¹⁰

⁸ Mazzoleni, Gianpietro. *La comunicación política*. MADRID: Alianza Editorial. 2010, p. 18.

⁹ Aguado, Juan Miguel. *Op. Cit.*, p. 17.

¹⁰ Los esquemas interpretativos funcionan como metáforas en un sentido amplio cuando, por ejemplo, utilizamos para hablar sobre la mente expresiones como: “está a punto de perder el control”, “mi cabeza no funciona hoy”, etc.

Ahora bien, con estos conceptos y entornos básicos de la comunicación, nos vamos aproximando a nuestra área de estudio e investigación, que es la comunicación política. En los siguientes apartados nos adentraremos en las teorías de la comunicación que nos lleven a entender este aspecto multidisciplinario.

1.4 Modelos y Teorías de la Comunicación

En la elaboración de este apartado se consultó a peritos en la materia, tales como el doctor Rubén Aguilar Valenzuela¹¹ y la maestra Arlene Contreras Álvarez,¹² en el afán de encontrar una teoría de la comunicación que encuadrara con esta investigación, relacionada con el modelo de comunicación político-electoral en México.

En este sentido, la maestra Contreras impartió una plática acerca de los modelos en los procesos de comunicación y teorías de la comunicación de masas, para lo cual cito textualmente la información que transmitió:¹³

La conferencia inició con los modelos en los procesos de comunicación, principiando por el modelo psicológico que hace énfasis en las preguntas: ¿quién lo dice?, ¿qué dice?, ¿en qué canal lo transmite?, ¿a quién lo dice?, ¿con qué efecto o propósito lo dice?

Continuó con el modelo matemático de la comunicación, en el cual resaltan los elementos: fuente, codificador, mensaje, canal, receptor, decodificador y retroalimentación. Este modelo, aseguró, está fuertemente influenciado por el modelo psicológico y ambos, añadió, ignoran lo siguiente: los elementos externos que ejercen una influencia sobre el mensaje, como son la producción, la distribución y el consumo.

El modelo de Riley se basa en un sistema social global y hace hincapié en el emisor, el receptor y los mensajes; mientras que el modelo sociológico de las mediaciones en la comunicación tiene relación con las mediaciones individuales, cognoscitivas y rutinas del emisor, así como las condicionantes económico-políticas del receptor.

De los modelos pasamos a las teorías de la comunicación de masas. De acuerdo con su apreciación, las partes que dieron origen al concepto de Públicos y de Masas fueron la división del trabajo, las organizaciones industriales a gran escala, la producción automatizada de mercancías, el aumento en la densidad poblacional, el

¹¹ El Dr. Rubén Aguilar Valenzuela, en reunión celebrada el 8 de septiembre de 2019 en el Restaurante La Hacienda del Hotel Gobernador de la ciudad Victoria de Durango, sugirió diferenciar el trabajo de investigación entre la comunicación de gobierno y la comunicación electoral.

¹² Exvocero de la Presidencia de la República durante el sexenio de Vicente Fox Quesada y exdirectora de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Durango 2016-2016 y exdirectora de la Licenciatura de Comunicación de la Universidad Autónoma de Durango.

¹³ Reunión sostenida el 6 de septiembre de 2019 en la oficina de Arlene Contreras Álvarez, ubicada en calle Cuitláhuac No. 105, fraccionamiento El Huizache, de la ciudad de Durango, Dgo. Aclaro que se hace una transcripción de su exposición, la cual fue auxiliada con material visual (diapositivas).

desarrollo de ciudades y el incremento de movimientos políticos (en especial aquellos relacionados con el derecho al voto). Al respecto, la ilustrativa plática giró en torno a los siguientes enfoques y teorías:

14. **Enfoque aristocrático.** Su principal exponente es Alexis Tocqueville, quien sostenía: “la sociedad está amenazada por una naturaleza monótona y rutinaria”. A ello responde Nietzsche: “intelectuales fuertes en músculo y temperamento; los mediocres los conforman el hombre masificado y común. Los medios vulgarizan la cultura con los del común”.¹⁴

15. **Enfoque crítico de la Escuela de Frankfurt.** Está en defensa del arte genuino. Sostenía que las masas conquistarían el poder. Se refería a los medios de comunicación como antes de manipulación ideológica, haciendo creer a las masas que tenían una vida justa. Ambos enfoques surgieron en la década de 1920.

16. **Teoría de la aguja hipodérmica.** Surge por la propaganda bélica de la Primera Guerra Mundial. Se le relaciona con el auge de las ciencias sociales en teorías conductoras basadas en la concepción mecanicista de estímulo y respuesta. Su exponente, DeFleur, le daba un gran poder a los medios que dominan, vía sus mensajes, a cada individuo de una manera más o menos uniforme.¹⁵

17. **Teoría funcionalista de los medios.** Surge ante el decaimiento de las teorías pesimistas señaladas en los dos puntos anteriores. Esta teoría también es conocida como Análisis Funcional de los Medios de Comunicación de Masas. Sus principales exponentes, Lasswell y Wright, se basaron en la estructura y sus funciones, como la supervisión del entorno, la interpretación, la transmisión de cultura, de entretenimiento, la recopilación y transmisión de noticias. Sin embargo, a la par de las funciones pueden aparecer las disfunciones, como son amenazar la estabilidad, provocar miedo y pánico o ansiedad.

18. **Enfoque tradicional del mensaje sobre las masas que considera a los individuos como seres aislados (*sic*).**

19. **Enfoque de influencia personal.** Paul Lazarsfeld y Elihu Katz consideraban que los individuos se ven más influenciados por los líderes y las personas en los círculos sociales que por los medios. El papel de la influencia mediática se reduce o se refuerza con la influencia personal. Lazarsfeld creó la teoría del segundo paso, consistente en que los medios hacen llegar su mensaje a las masas a través de líderes de opinión.¹⁶

¹⁴ El Dr. Eduardo Nolla, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, especialista en el estudio de Tocqueville, señala que la aristocracia es un momento necesario en la evolución de los pueblos para llegar a la democracia, pues propicia un enfrentamiento entre los ciudadanos que deriva en tensión y diálogo. Debido a la diferenciación social, los aristócratas creaban teorías sociales que pugnaban por la igualdad de los seres humanos y, en el enfoque de la comunicación, es la aristocracia la que ataca los efectos de los medios de comunicación masiva. Consultado en: [<https://youtu.be/7qcULPeSY8A>]. [Disponible en: octubre 20 de 2019].

¹⁵ También conocida como teoría hipodérmica o de la bala mágica, mencionada por Harold Lasswell, en la que los medios de comunicación inyectan información en una masa. A mayor grado de desinformación, más información inyectan los medios a las audiencias. Esta teoría tuvo auge en nuestro país en las elecciones presidenciales de 2006, cuando las televisoras jugaron un papel trascendental. Consultado en: [<https://youtu.be/bYbl1VAVJCg>]. [Disponible en: 17 de septiembre de 2019].

¹⁶ En el Curso Teoría de la Comunicación, el comunicólogo peruano Pedro Iván Córdova Piscocoya trata la teoría de los dos pasos de Lazarsfeld en el sentido de cómo los medios de comunicación emplean a líderes de opinión para llegar más fácilmente a las audiencias; esto es, buscan personajes que tengan empatía con el público para hacer llegar los mensajes que quieren posicionar. Esto está relacionado con la degeneración del actual modelo de comunicación política en México que trajo como consecuencia la reforma constitucional en 2014, en la que los medios masivos emplearon programas de revista, deportivos, de espectáculos y de análisis político para influir en el humor del electorado. Disponible en: [https://youtu.be/llaI_GtfHak]. [Consultado en: 17 de septiembre de 2019].

20. Influencia personal y medios de comunicación. El papel de los medios es más importante como ente de transmisión. Las noticias reciben mayor atención por aquellos que ya poseen una predisposición.

Luego de esta aleccionadora exposición y en el contexto de la comunicación política en México, cuya influencia está muy marcada por los medios de comunicación masiva, se puede concluir que el actual modelo de comunicación política electoral fue creado para contener los efectos relacionados con las teorías funcionalista y de los dos pasos, debido a las características del modelo de comunicación político-electoral en México, el cual fue construido para frenar la influencia de los medios masivos con la mediatización de los procesos electorales, restringiendo la compra de publicidad en radio y televisión. Este modelo fue reforzado en 2014 por la influencia de los líderes de opinión, a través de la cobertura informativa y programas de contenido político o de entretenimiento, generando condiciones de desigualdad en las contiendas electorales, especialmente en cuanto al acceso de los candidatos a los espacios televisivos.

Para tener una mejor comprensión de estos modelos, se hace necesario repasar la teoría de la sociedad de masas y encontrar los efectos de los medios masivos para dar paso al *hombre masa*, que en el ámbito político-electoral podemos considerar como el *elector masa*.

1.4.1 Teoría de la sociedad de masas

La sociología de la comunicación de masas se centra en el análisis de la naturaleza, usos y efectos de las comunicaciones masivas propias de la sociedad industrial avanzada, en estrecha relación con el desarrollo tecnológico, procesos de cambio, conflictividad social y toda una serie de condiciones políticas, económicas y culturales que completan el entorno de las comunicaciones. Por lo tanto, las comunicaciones de masas se refieren a aquellos procedimientos mediante los cuales los grupos de especialistas se sirven de artilugios técnicos (prensa, radio, filmes, redes sociales, etc.) para difundir un contenido simbólico a un público vasto, heterogéneo y geográficamente disperso. Para entenderlo mejor, hay que tener en cuenta, primero, la existencia de organizaciones formales complejas que hacen posible este tipo de comunicación y, en segundo lugar, que los medios de comunicación se dirigen a

públicos muy amplios, con el consiguiente efecto de transmitir mensajes estándar y estereotipados que, indudablemente, homogenizan la sociedad.¹⁷

Esto nos conduce a uno de los conceptos más preciados en las nuevas teorías acerca de la comunicación política: la idea de espacio público informativo. Las comunicaciones masivas son públicas y, por mucha intencionalidad (dirigida a grupos concretos de la sociedad) que lleven estos mensajes, siempre estarán abiertos a todo el mundo, porque es aquí donde se forman la agenda pública y el espacio público, y donde la opinión pública encuentra su lugar de existencia.¹⁸

Desde que Lasswell publicara en 1927 su libro *Propaganda Technique in the World War*, la lista de sociólogos y comunicólogos que han investigado las comunicaciones de masas se hace interminable. Tanto la escuela norteamericana como la europea han dado nombres importantes, orientando sus trabajos principalmente al estudio de los efectos y audiencias, formación de la opinión pública y cultura de masas. Se han creado múltiples teorías y modelos, desde las primeras teorías del impacto y el modelo de estímulo respuesta; se ha pasado por la teoría de los efectos limitados de Paul Lazarsfeld, el determinismo tecnológico de H.A. Innis y M. McLuhan, hasta las diferentes teorías sobre violencia de los medios, entre las que sobresale la de los indicadores culturales y análisis de cultivo de Gerbner y Gross. También llaman la atención las críticas al modelo estructural funcionalista, dominante desde los años treinta, que han desembocado en nuevas aportaciones como las realizadas por Umberto Eco (semiología), el estructuralismo con Moles, los enfoques marxistas con Matterland, entre otros.¹⁹

Por todo esto, la sociología de la comunicación de masas constituye el marco general para el estudio de la opinión pública. La comunicación política es el campo específico en el que, al converger distintas corrientes y disciplinas, podemos encontrar la visión más acertada de la misma, y es que a lo largo de esta investigación se estará remitiendo a estudios relacionados con los procesos, campañas y comportamientos

¹⁷ Monzón, Cándido. *Opinión pública, comunicación y política*. MADRID: Tecnos. 2ª ed. 2006, pp. 45-46.

¹⁸ Idem.

¹⁹ McQuail, Denis. *Sociología de los medios masivos de comunicación*. BUENOS AIRES: Paidós. 1979, pp. 20-23.

electorales; al análisis de la propaganda electoral en medios masivos de comunicación; las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre el poder y los medios de comunicación, así como el papel de los partidos políticos como eslabones de los ciudadanos para acceder al poder.

Con base en lo anteriormente expuesto, tenemos la presencia de dos factores: el primero, relacionado con una corriente de pensamiento que data desde los griegos y llega hasta el momento actual, y, el segundo, estrechamente unido a una serie de circunstancias de tipo económico, social y político, derivando en una lista de pensadores, en el periodo entreguerras y, al igual que ocurriera con la sociología del conocimiento, teoricen sobre la sociedad actual como una sociedad de masas. Los acontecimientos que surgen por estos años y la falta de perspectivas para el futuro harían que describan la sociedad como algo caótico, destructivo, alienante y pesimista porque las elites, dirán, han perdido el papel dirigente que la historia les había asignado en el pasado, el orden y los valores tradicionales han sido trastocados y las masas protagonizan la marcha de la historia desde la mediocridad y el acceso al poder.

Esta teoría se elabora en los años veinte y treinta del siglo pasado por autores como Manheim, Scheler y Ortega y Gasset. Encuentra amplia difusión en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial por los efectos producidos por ambas conflagraciones mundiales y por la importancia que asumirán los medios de comunicación, llamados también de masas.

Pues bien, esta teoría sostiene que el hombre de la sociedad de masas vive sometido a fuertes tensiones y conflictos porque no sabe armonizar el desarrollo técnico con el desarrollo de la mente, la racionalidad sustancial con la racionalidad funcional, cuyas consecuencias se traducirán en una serie de características relacionadas con la interdependencia creciente de las instituciones sociales, la disolución de las comunidades como los grupos primarios y la aparición de las sociedades burocráticas, el caos moral y la crisis de valores como expresión del desorden real.

Es aquí cuando Ortega y Gasset habla del hombre masa, al que describe como el *hombre medio*, aquel que no se valora a sí mismo y se pierde en la inmensidad de la multitud; el hombre masa es mediocre, no piensa, es vulgar, falto de tradición, vive

autosatisfecho, primitivo, mezquino y brutal; vive en las masas y estas se hallan en constante rebelión con las minorías, aunque su rebelión termina en la homogeneidad y en la sumisión al Estado.²⁰

Como podemos apreciar, estas referencias al *hombre masa* como un ser solitario, que tiene miedo a la libertad, que ha perdido independencia y su deseo de ser independiente, en conjunto lleva a que las masas sean entendidas como colectividades pasivas, receptivas y fácilmente manipulables desde aquellas instancias que tienen poder, ya sea en un régimen autoritario o en uno democrático, en cuya sociedad pluralista se presentan elementos como la persuasión, la publicidad y propaganda al servicio de aquellos que venden productos, servicios e ideas. Entonces, pareciera que esta concepción de hombre masa es que la tuvo el Legislador en las reformas electorales de 2007, 2008 y 2014, considerando al electorado como una masa dúctil a merced de los medios de comunicación masiva, que pueden orientar o desorientar el sentido de la votación, llegando al grado de polarizar a la sociedad para enfrentarla en un ambiente político hostil. Por ello es que se tomó la decisión de cerrar el flujo de capitales públicos a los medios masivos, regalar el tiempo aire del Estado a los partidos mediante la intervención de la autoridad administrativa electoral y, además, elevando a prohibición constitucional la propaganda mediática difamatoria, denigrante y calumniosa, pensando así que el *elector masa* pudiera gozar de un entorno armónico, libre de campañas negativas y no a merced del poder de los medios.²¹

A la luz de esta teoría, queda claro que lo que se pretendió con el modelo de comunicación político-electoral en México tenía como objetivo disminuir la influencia del poder de las televisoras en la competencia electoral; incrementar la credibilidad en los

²⁰ José, Ortega y Gasset. *La rebelión de las masas*. MADRID: Espasa Calpe. 1970, pp. 39-42.

²¹ Esta concepción encuadra en la teoría de la espiral del silencio, también conocida como *Agenda Setting*. Es considerada como una nueva teoría, surgida en la década de los cuarenta, que intenta demostrar el poder de los medios sobre los ciudadanos y la opinión pública. En este sentido, el Dr. Rubén Aguilar Valenzuela, en su conferencia “10 características de la nueva comunicación política”, impartida en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, el día 9 de septiembre de 2019, comentó que la *Agenda Setting* es un modelo de comunicación en el que los líderes de opinión usan sus propios mecanismos para marcar la agenda de los medios, esto es, se comunican ya sea a través de redes sociales, mensajes en cadena nacional o conferencias de prensa para marcar la agenda y que todos los medios la discutan, sin la necesidad de que esto se convierta en opinión pública. Aseguró que este modelo se compone de tres elementos: medios de comunicación, gobierno y organismos de la sociedad civil.

partidos políticos, así como en las demás instituciones electorales; y elevar el nivel del debate político al prohibir las campañas negras y que esto favoreciera que la competencia electoral se diera en un ambiente de paz. Pero no hay que dejar de lado que las campañas electorales son el medio con el que cuentan los partidos políticos para tratar de influir en el voto de los electores, partiendo del entendido de que una buena campaña puede llegar a convencer a un nutrido grupo de electores, lo que se verá reflejado en votos en las urnas, todo esto bajo la percepción de la teoría hipodérmica, en el sentido de que los mensajes emitidos en las campañas a través de los medios de comunicación penetran en el interior de los individuos y, después de una mínima evaluación del mensaje, cambian las opiniones de los ciudadanos e influyen sobre su voto.²²

Con la creación de un modelo de comunicación político-electoral tan restrictivo, el legislador mexicano pensó que con ello se elevaría la calidad de la democracia, partiendo de la prohibición de las campañas negras, porque supuestamente estas debilitan esa calidad al concentrarse en la exhibición de los defectos y debilidades de los partidos y los candidatos, cuando lo ideal sería que en una campaña electoral se hicieran del conocimiento público las propuestas de gobierno y la plataforma electoral de los partidos, así como en la apertura de espacios para la crítica de los candidatos y partidos que han estado en el ejercicio del poder.²³

Y es que es imposible establecer una frontera clara entre la crítica indispensable en toda democracia y la difamación o la crítica injusta o campañas negras, como tampoco ha quedado probada la relación entre la difamación y los votos en favor de quienes la realizan o los votos en contra de quienes la padecen pues, si nos basamos en el proceso electoral de 2018 para renovar la Presidencia de México, hubo tal cantidad de campaña negra en medios masivos en contra del candidato ganador, Andrés Manuel López Obrador, pero los resultados de la votación no le fueron

²² Anduiza, Eva y Bosch, Agustín. *Comportamiento político y electoral*. BARCELONA: Ariel. 2012, pp. 240-241.

²³ Monzón, Cándido. *Op. Cit.*, p. 49. "El espacio público ha sido estudiado por Habermas y ha sido definido como el espacio contrapuesto al espacio individual, porque no pertenece a nadie en exclusividad, está abierto a todo el mundo, todos pueden participar en él y el resultado de lo que acontezca vuelve de nuevo a todos aquellos que manifiestan interés o relación con él; es como un sistema abierto en donde los mensajes van de un lado a otro en continua transformación".

adversos sino todo lo contrario, mientras que él basó su comunicación en señalar los vicios del partido en el poder y la clase gobernante en ese momento, y vemos que no se puede afirmar con claridad qué benefició y qué perjudicó.²⁴

Con esto, vale la pena traer a colación las palabras de María Marván Laborde: “Las campañas negativas, como cualquier otra propaganda política, pueden ser exitosas o resultar en un fracaso total.²⁵ No podemos decir con certeza que toda campaña negativa resta votos al partido objetivo de las críticas. Puede suceder que una campaña negra excesivamente dura, mal planteada o que carece de propuesta genere animadversión en contra del partido que la utiliza. Tratar de proteger a la ciudadanía de las campañas negativas parte de una actitud paternalista de los partidos políticos que no ha servido para fortalecer la deliberación pública”.²⁶ Es lo que se conoce también como *exposición selectiva*, en la que los electores no se exponen a todos los medios ni a todos los mensajes.

Se insiste, pues, en que el actual modelo de comunicación política en México se creó teniendo como referencia al *hombre masa*, visualizando al ciudadano como un ser irracional, a quien el Estado debe dotar de una democracia de calidad con un modelo unidimensional, alejando de su alcance todo elemento que pueda perturbar su espíritu y su paz.

Ahora bien, la construcción de un nuevo modelo de comunicación política deberá encuadrarse al *Espacio Público*, figura vigente desde la antigua Grecia y de manera contemporánea por la Escuela de Frankfurt, y a cuya segunda generación pertenece Jürgen Habermas.

²⁴ Esto tiene relación con la teoría de los efectos limitados. Katz, que es uno de los exponentes, señala que la influencia de los medios de comunicación se va a reducir en tanto haya una barrera con las diferencias individuales o con las categorías sociales, ya que los miembros de las audiencias no son iguales y también depende del grado de autoestima y no aceptar los mensajes de los medios como un dogma. El comunicólogo Córdova Piscoya explica esta teoría en el curso Teoría de la Comunicación, disponible en: [https://youtu.be/llal_GtfHak]. [Consultado en: 17 de septiembre de 2019].

²⁵ Aquí el éxito se entiende como la obtención de votos en favor del candidato que instrumentó la campaña negativa, o bien, provocando votos en contra de quien se direccionó este tipo de estrategia. Si nos remontamos en las elecciones presidenciales de México de 2018, no funcionaron las campañas sucias que instrumentaran tanto el PRI como el PAN en contra de Andrés Manuel López Obrador.

²⁶ Coello, Clicerio. Et. Alt. *Op. Cit.*, p. 54.

1.4.2 Escuela de Frankfurt

Fundado en 1923, el Instituto para la Investigación Social estaba afiliado a la Universidad de Frankfurt. Nació con una tendencia marxista, sin embargo, fue Max Horkheimer, director del Instituto desde 1931, quien estableció las pautas más influyentes y el estilo de este centro de investigación. A la conocida Escuela de Frankfurt pertenecieron personajes como Theodor W. Adorno, Leo Löwenthal y Friedrich Pollock. A partir de los años sesenta, en lo que se haría llamar Segunda Escuela de Frankfurt, los protagonistas fueron personajes como Claus Offe, Karl-Otto Apel, Horkheimer, Adorno y, de manera significativa, Habermas.²⁷

En las investigaciones de esta escuela, sobresale el tratamiento de las relaciones entre comunicación y sociedad en los términos de una industria cultural, lo cual se entiende como una subordinación de la cultura a los intereses mercantiles dominantes en la era del mercantilismo tardío. Horkheimer y Adorno lo consideran como el engaño de masas y lo plantean de la siguiente forma:

Toda cultura de masas bajo el monopolio es idéntica, y su esqueleto –el armazón conceptual fabricado por aquel– comienza a dibujarse. Los dirigentes no están ya en absoluto interesados en esconder dicho armazón; su poder se refuerza cuanto más brutalmente se declara. El cine y la radio no necesitan ya darse como arte. La verdad de que no son sino negocio les sirve de ideología que debe legitimar la porquería que producen deliberadamente. Se autodefinen como industrias, y las cifras publicadas de los sueldos de sus directores generales eliminan toda duda respecto a la necesidad social de sus productos.²⁸

De aquí se desprende la teoría crítica de la comunicación masiva, consistente en detectar y denunciar que el discurso oficial o institucional, sobre y desde los medios, no responde a las preocupaciones y las necesidades de la sociedad, tanto como a los intereses privados de determinados grupos de poder. Debe pensarse entonces en la distancia entre intereses sociales (comunes, públicos) e institucionales (sectoriales, privados) para comprender lo que hay detrás de su continua confusión en las fuentes de opinión masiva. A esto, posteriormente se le llamó *sociedades teledirigidas* o

²⁷ Méndez, Antonio. *Perspectivas sobre comunicación y sociedad*. Universitat de València. 2004, p. 57.

²⁸ Méndez, Antonio. *Op. Cit.*, p. 71.

videocracia, imperando siempre los intereses comerciales de las grandes empresas de comunicación masiva.

La Escuela de Frankfurt se destaca por la crítica acerca de las consecuencias originadas por los medios de comunicación en las audiencias, como crear una sociedad unidimensional o, como diría Herbert Marcuse en su obra *El hombre unidimensional*, que las personas se mantengan en una dimensión, específicamente en el consumo, producto de la racionalidad dominante de los medios de comunicación conectada al pensamiento del hombre, que deja de pensar como consecuencia de los efectos masivos y, por tanto, se mantiene en una dimensión.²⁹ Este concepto tiene relación con la clasificación hecha por Sartori sobre el *homo videns*, referente al ciudadano que cada vez sabe menos de los asuntos públicos.³⁰

Por esta razón, a la Escuela de Frankfurt también se le conoce como la Escuela del Pensamiento Crítico, que si bien tiene una influencia bastante marcada por el marxismo, parte de los siguientes presupuestos:

21. Los productos culturales creados por los medios de comunicación masiva están fabricados básicamente para evitar el pensamiento, para que la persona humana no razone.

22. La audiencia es una cosa, un objeto, algo no pensante, un ente enajenado; lo que Foucault decía acerca de la *cosificación* del hombre.³¹

Por estas razones, es que la Escuela de Frankfurt demandaba una reconciliación entre el hombre y su naturaleza, porque los medios de comunicación han creado hombres enajenados, manipulados, producto de los bienes culturales, forjados por una industria que tiene dos vertientes: la técnica de la producción masiva, así como los contenidos que prevalecen y son aceptados por las personas, con el objetivo de maniatar a la sociedad. En síntesis, la industria cultural es consecuencia del capitalismo.

²⁹ Vid. Marcuse, Herbert. *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Traducción de Antonio Elorza. MADRID: Ariel. 2ª ed. 1987.

³⁰ Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. BARCELONA: Taurus. 2014, p. 1595. [Consultado en dispositivo electrónico Kindle de Amazon].

³¹ Vid. Micieli, Cristina. *Foucault y la fenomenología. Kant, Husserl, Merleau-Ponty*. BUENOS AIRES: Biblos. 2003.

Como se puede apreciar, los pensamientos negativos de los integrantes de la Escuela de Frankfurt tienen una estrecha relación con el surgimiento del modelo actual de comunicación político-electoral en México, pues las reformas electorales, tanto de 2007 como de 2014, se presentaron bajo escenarios de alta tensión social, provocada por las guerras sucias suscitadas en los medios de comunicación masiva. Los legisladores consideraron que los medios de comunicación masiva provocaron, además de un escenario de polarización social, una contienda desigual en cuanto al acceso a los espacios de comunicación.

Y es que es tanta la influencia de los medios de comunicación que si adecuamos esta teoría a los tiempos modernos, y en el contexto de la política, la cual se ha mediatizado en forma exponencial, se podría decir que nos hallamos en eso de lo que Vargas Llosa habla en *La civilización del espectáculo*,³² cuya postura es muy similar a la manejada por la Escuela de Frankfurt.

1.4.2.1 El espacio público

El concepto de espacio público, como lugar donde acontecen los fenómenos de opinión pública, es un concepto que encuentra sus precedentes en los términos de esfera o ámbitos públicos y, en este sentido, debemos remontarnos hasta los siglos XVIII y XIX para saber de él en los círculos ilustrados, asambleas, audiencias, prensa y parlamentos; incluso, el ágora o el foro eran espacios públicos y abiertos a los ciudadanos, pues por ellos circulaban noticias y opiniones y allí se practicaba el razonamiento, el diálogo y la confrontación de ideas.

En la Escuela de Frankfurt, específicamente durante la generación de Habermas, este concepto se desarrolló como el espacio contrapuesto al espacio individual, porque no pertenece a nadie en exclusividad, está abierto a todo el mundo, todos pueden participar en él y el resultado de lo que acontezca vuelve de nuevo a todos aquellos que manifiestan interés o relación con él. Es como un sistema abierto en el que los mensajes van de un lado a otro en continua transformación. Espacio público también hace referencia a todo aquello que no es de nadie, pero es de todos:

³² Vid. Vargas Llosa, Mario. *La civilización del espectáculo*. MÉXICO: Alfaguara. 2012.

representa a la comunidad, está amparado por la ley y se expresa bajo el concepto de bien común. Las opiniones de la opinión pública se orientarían, precisamente, hacia lo público de aquellos temas abiertos que son de propiedad común.³³

Como se puede apreciar, el ideal del espacio público es que toda la comunidad esté al tanto de los temas de la cosa pública, que sea participativo y exista interacción, y más en aspectos relacionados con la elección de representantes populares, o bien, en temas relativos a la misma colectividad, lo que se conoce en la actualidad como participación ciudadana.

No obstante, en la actualidad este espacio, como sistema abierto, se alimenta de todos los sistemas que le rodean, pero especialmente de las agendas de los medios de comunicación, de la información que tiene su origen en la estructura del poder y de los temas que circulan por el clima de opinión; por ello es que los medios de comunicación también pueden crear un falso espacio que, aunque se use como referente, se aleja de la realidad.

Por lo tanto, el espacio público nos viene a abrir la puerta para entrar de lleno a las investigaciones actuales sobre comunicación política, pues entiende a este espacio desde un punto de vista psicológico, comunicativo y envolvente a los individuos, viéndolo como aquel referente formado por conjuntos temáticos capaces de captar la admiración y la atención de la población, aquello que se presenta para ser contemplado por todos los miembros de una sociedad o aquello que puede ser percibido y creído como común y público, y la gente, al contemplarse en ello como un espejo o marco de referencia, puede dar una respuesta colectiva.

Antes de entrar de lleno al estudio de la comunicación política, es esencial entender el modelo espacio público, también conocido como el modelo liberal de la esfera pública burguesa, como lo denominó Habermas, en el cual se ve al público de los ciudadanos como depositario de las estructuras y procesos de la democracia, es decir, del control y de la gestión del poder, de la representación de la voluntad popular, de la discusión y la opinión pública y de la publicidad.

³³ Otto, Baumhauer. *Clima de opinión, opinión pública, control social: un acercamiento sistémico-general*. MÉXICO: Trillas. 1976, pp. 5-28.

Este concepto puede utilizarse en la reflexión teórica sobre la comunicación política moderna porque permite definir mejor la ascendencia histórica del fenómeno, con especial referencia en los principios ilustrados que forman la base de la concepción democrática del debate público entre el Estado y los ciudadanos.

Aparece aquí un rasgo fundamental de la comunicación política. Se trata del vínculo con el contexto y las reglas de la democracia: el intercambio de recursos simbólicos para la conquista del poder y la dialéctica entre las partes solo es posible en un contexto de libertad y ausencia de coerción. Por eso la insistencia en que, antes de definir el concepto de comunicación política, es importante reflexionar en torno al espacio o esfera pública, el cual es un ideal-tipo normativo, muy criticado por no corresponder a la realidad en la medida en que se presupone la existencia de un público bien informado, crítico y activo participante de la vida política, que no existía a finales del siglo XVIII ni tampoco hoy. Por eso es que Habermas afirmó que los salones, los cafés y la prensa dejaron de ser espacios e instrumentos del debate público y que la comercialización suprimió la función democrática de los medios. La esfera pública burguesa se degrada en el falso mundo de la creación de imágenes y el control de las opiniones, al transformar la recepción de productos mediáticos en una forma de apropiación privada. Así, los medios de comunicación han creado una situación comunicativa absolutamente contraria al intercambio dialógico que se producía entre las personas reunidas en los círculos y cafés de los primeros tiempos de la modernidad.³⁴

Todo lo anterior viene a demostrar que en la actualidad existe un espacio público mediatizado, en el que los medios son el fundamento de la comunicación ascendente y descendente entre el público de los ciudadanos y el sistema de la política. Como observan Lance Bennett y Robert Entman:

La comunicación mediada (desde los telediarios hasta los programas de entretenimiento) desempeña funciones importantes para la esfera pública contemporánea. Proporciona información buena y mala, dirige amplias y a menudo sorprendentes miradas a los problemas sociales, estimula la conversación entre amigos y enemigos y brinda datos políticos y científicos, unas veces autorizados y otras dudosos, que el público de los medios puede hacer suyos o rechazar durante el proceso de formación de la opinión. Situar a la comunicación política dentro de una

³⁴ Mazzoleni, Gianpietro. *Op. Cit.*, pp. 22-25.

definición amplia de esfera pública facilita la comprensión de los mecanismos a través de los cuales la comunicación fluye en la política y en la vida pública.

Como se puede observar, el espacio público es el área de desarrollo de la comunicación política. Por lo tanto, en los siguientes apartados se tratará todo lo relacionado con ella.

Una de las críticas más recurrentes al modelo original de esfera pública establecido por Habermas se ha centrado en la falta de disposición de los grandes públicos de participar en la conversación razonada sobre los aspectos de interés para la sociedad. La noción de interés público asume que las decisiones que tienen un impacto en la rutina del tejido social deben ser motivo suficiente para que una persona busque participar en el debate; es decir, la gente debería involucrarse en la discusión de temas que generan un impacto en lo público por el simple hecho de serlo y de percibir su impacto en el espacio público.

Paradójicamente, en el sistema político mexicano, al menos en los tres últimos procesos electorales para renovar la Presidencia de la República³⁵, se ha observado que a mayor competitividad electoral existe una menor calidad de deliberación pública. Como sostiene Raúl Trejo Delarbre, hay medios de comunicación que tienen menos interés por suscitar la promoción periodística que por atender el mínimo común denominador en la producción de sus contenidos (declaraciones vs. *fact-checking*; coyuntura vs. agenda temática), lo cual genera audiencias más saturadas y menos dispuestas a la conversación pública.³⁶

³⁵ Las elecciones presidenciales de 2006 se disputaron esencialmente en la arena mediática, trayendo como consecuencia la regulación del acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación masiva y el contenido de sus expresiones. En los comicios de 2012 se pasó de los spots a los infomerciales electorales y entrevistas inducidas, mismas que provocaron su regulación a nivel constitucional en la reforma electoral de 2014. En la contienda de 2018 hubo flagrantes violaciones al modelo de comunicación política con la contratación de publicidad en radio y televisión de la organización Mexicanos Primero, que publicó un spot protagonizado por niños con el tema de las propuestas sobre la reforma educativa, denominado: “¿Y si los niños fueran candidatos?”. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sancionó a esta agrupación con una multa de 80 mil 600 pesos. Disponible en: [https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1598291&flow_type=paywall]. [Consultado en: 25 de noviembre de 2019].

³⁶ Vid. Trejo Delarbre, Raúl. *Alegato por la deliberación pública*. MÉXICO: Cal y Arena. 2015.

1.5 Comunicación política

Se ha hecho una práctica cotidiana ubicar a la comunicación y subproductos de esta, como la industria mediática o las campañas electorales, como una de las características inherentes a la vida democrática mexicana, generando una especie de simbiosis entre lo político, los medios de comunicación y la sociedad, como el triángulo perfecto que diera vida a la democracia en México.

Ahora bien, ¿qué es la comunicación política? El Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política, editado por la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación Política (ALICE), la define como: “En sentido amplio, la comunicación política constituye el fenómeno y la actividad comunicacional que se despliega con incidencia o en torno a la política. Actividad comunicacional considerada política en virtud de sus consecuencias, reales o potenciales, para el funcionamiento del sistema político. Cualquier intercambio de símbolos o mensajes que de forma significativa hayan sido definidos por, o tenido consecuencias para, el funcionamiento del sistema político”.³⁷

McNair la ubica como la comunicación hecha decididamente sobre política. Señala que cuando la comunicación es política tiene una intención expresa por parte del emisor, ya sea persuadir, convencer, interpretar, cuestionar o manipular; esto nos lleva a preguntar siempre por la intención política de quien emite un mensaje. Igualmente, la comunicación política, vista desde su objeto, se entiende cuando el sentido de su expresión hace referencia implícita o directamente al sistema político en el que interactúan los partidos políticos, los poderes de gobierno, el cuerpo de comentaristas que emiten una opinión especializada, los medios de comunicación, los movimientos sociales y la ciudadanía.³⁸

³⁷ Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política. Consultado en: [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php?title=Comunicaci3n_pol%C3%ADtica#cite_note-Mazzoleni.2C_Gianpietro_.28ed._2010.29-9]. [Disponible en: 22 de octubre de 2019].

³⁸ Vid. McNair, Brian. *An introduction to political communication*. INGLATERRA: Routledge. 2003.

Para Juárez Gámiz, la comunicación política es un entramado interdisciplinario en el que cruzan distintos aspectos vinculados con los medios de comunicación, la política y la sociedad; elementos como la política económica de los medios de comunicación, la transparencia y rendición de cuentas del servicio público, la procuración del interés público, la garantía del ejercicio de la libertad de expresión y los derechos de las audiencias.³⁹

En cambio, Wolton se interesa más por los vínculos entre los campos de la comunicación política y el espacio público, para lo cual concede vital importancia a los medios de comunicación y a los sondeos, pues considera que aquella es el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la política, tales como los políticos, los periodistas y la opinión pública, a través de los sondeos. Lo secunda Gerstlé al afirmar que la comunicación política es el conjunto de técnicas y estrategias que emplean los actores políticos para seducir y manipular a la opinión pública.⁴⁰

La propia expresión de *comunicación política* combina dos vocablos conocidos para la mayoría, ayuda a establecer un nexo de reciprocidad entre dos mundos, el de la comunicación (televisión, prensa, información) y el de la política (partidos, líderes, candidatos, parlamento, gobierno), lo que le da un carácter interdisciplinar pues convive con las ciencias políticas, la psicología, la retórica, la publicidad y, por supuesto, el derecho público, ya que sus distintos modelos son regulados a nivel constitucional y legal.

Con estos conceptos se puede dilucidar que la comunicación política en México es el intercambio de mensajes que se da entre gobierno, partidos políticos y ciudadanos para influir en la toma de decisiones públicas. Esos mensajes se intercambian a través de diferentes canales como son los medios de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación, mediante acciones que pueden ir desde discursos, canciones, símbolos, hasta sonidos e imágenes, para lo cual resulta siempre indispensable la retroalimentación.

³⁹ Juárez, Julio. *Comunicación política y psicología: una reflexión en torno al estudio interdisciplinario de los efectos de los medios de comunicación*. MÉXICO: AMIC. 2009, p. 12.

⁴⁰ Mazzoleni, Gianpietro. *Op. Cit.*, pp. 37-38.

1.6 Modelos de comunicación política

Las observaciones y precisiones hechas con anterioridad sobre el espacio público nos permiten encuadrar a la comunicación política en un esquema relacionado entre los actores del escenario público moderno, tales como las instituciones políticas, los medios de comunicación y los ciudadanos.

Los medios de comunicación permiten crear el espacio público, son uno de sus principales motores; su actuación viene a sumarse a la actuación dialógica de los otros dos actores (ciudadanos y política) que conservan la capacidad de comunicación autónoma que poseían ya en la *polis* griega. De esto surgen los siguientes modelos de comunicación política:⁴¹

IV. Modelo propagandístico-dialógico de la comunicación política, sitúa a la comunicación política en un proceso más amplio de interacciones discursivas entre todos los componentes del espacio público, del espacio público mediático y de la sociedad civil. Los medios son solo uno de los actores de la interacción/comunicación política.

V. Modelo mediático de la comunicación política, es aquel en el que la comunicación/interacción política se produce entre los tres actores antes mencionados, pero en el espacio público mediatizado, esto es, los medios proporcionan los canales. Los medios se identifican ampliamente con el espacio público.

Si revisamos el modelo actual de comunicación política en México, tanto a nivel constitucional como legal,⁴² se regulan los mensajes, símbolos y propaganda de servidores públicos bajo un estricto control para evitar que se usen con tintes

⁴¹ Mazzoleni, Gianpetro. *Op. Cit.*, pp. 26-30.

⁴² Artículos 41, Base III, Apartados A y C; y 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 159, numerales 4 y 5; 242, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 25 numeral 1, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 78 bis, numeral 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

electorales, mientras que los aspirantes a un cargo de elección popular y partidos políticos deben cuidar tanto sus expresiones como el uso de la publicidad; por lo que se podría deducir que el actual modelo obedece a uno eminentemente mediático, y más porque –como se verá en el siguiente apartado– los medios de comunicación son los que llevan la batuta en el direccionamiento de los mensajes al electorado.

Por lo tanto, en el objeto central de esta tesis se propone transitar al modelo dialógico, por medio del cual puedan interactuar todos los actores de la comunicación política para el flujo y contraste de la información, porque pese a las restricciones legales impuestas por el Legislador para acceder a la radio y televisión, tanto a los partidos políticos como a la sociedad civil, las empresas de la comunicación siguen siendo protagonistas en el modelo mexicano de comunicación política.

1.7 La mediatización de la política

Si bien quedó asentado que la comunicación política es producto del intercambio entre tres actores del espacio público, tales como el sistema político, el sistema de los medios y los ciudadanos-electores, es innegable que este se produce mayoritariamente (aunque no de modo exclusivo) a través de la comunicación de masas.

Es evidente que los medios ocupan el puesto central, desequilibrando la interacción señalada en el párrafo precedente, pues ese intercambio solamente se da entre el sistema político y el sistema de los medios, dejando al tercer actor, el público de los ciudadanos, solo como espectador de la comunicación política.

El carácter central de los medios en la vida política es exclusivo de la época contemporánea, profundamente caracterizada por la comunicación de masas; mientras que las instituciones políticas tuvieron siempre la primacía en la esfera política, los medios han conquistado esa posición.

La centralidad de los medios es, además de la propia naturaleza de la comunicación de masas que permite que unos pocos emisores (instituciones y políticos) lleguen hasta el gran público de los ciudadanos-electores, condición esencial para gestionar la política en las democracias modernas.

Los medios de comunicación no se limitan a jugar un papel de intermediarios. Siendo organizaciones que tienen una finalidad propia, no necesariamente idéntica a la de los emisores políticos y con sus propias reglas de funcionamiento, someten los mensajes provenientes del espacio público para adecuarlos a sus propias necesidades productivas. El resultado es que los políticos que desean dirigir un mensaje al público de los ciudadanos deben negociar con los medios los tiempos, las modalidades, los registros y, cada vez con mayor frecuencia, los propios contenidos.

En este sentido, existe un primer punto de tensión en la triada medios-política-sociedad, puesto que los primeros, en el estricto sentido de la palabra, no pueden ser democráticos, ya que se trata de negocios fundados en el principio de la libre empresa y, por lo tanto, persiguen fines de lucro, lo que no los exenta de la responsabilidad social o de la adopción de un código ético en la producción y distribución de sus contenidos. Lo que en realidad buscan estos negocios de la comunicación es gozar de un balance favorable entre sus gastos y sus ingresos, dando paso a lo que más adelante trataremos: la aparición de un mercado negro de cobertura informativa.

La inversión en la producción de contenidos, ya sean películas, series, reportajes, noticias, deportes, entre otros, está vinculada a la rentabilidad económica que dichos productos generan tras cubrir el costo de la inversión original. El retorno de la inversión determina un patrón de producción y distribución de contenidos orientados a maximizar las ganancias y minimizar la inversión.

En México, dos empresas, Televisa y TV Azteca, acaparan más del 85 por ciento de los ingresos publicitarios en la televisión abierta. La televisión terrestre es el medio de comunicación de mayor penetración a escala nacional, con más del 98 por ciento de los hogares con al menos un televisor capaz de recibir las señales abiertas.⁴³ A esto hay que añadirle que existen alrededor de 48 millones de televisores en todo el país.⁴⁴

⁴³ Juárez, Julio. *Comunicación política en México*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2016, p. 115.

⁴⁴ Estudio de Roy Campos de Consulta Mitofsky. Consultado en: [<http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/590-mexico-cuantas-televisiones-tenemos>]. [Disponible en: 28 de octubre de 2019].

Si bien la penetración del internet en la sociedad mexicana ha crecido significativamente en los últimos años, pasando de 5 por ciento en el año 2000 a 38.4 en 2012,⁴⁵ mientras que en 2018 se elevó a más del 50 por ciento, con un total de 71.3 millones de usuarios que se conectan a la red, de los cuales el 90 por ciento lo hace a través de un teléfono inteligente, según datos del Inegi.⁴⁶

En el inicio del presente apartado se comentó que los medios de comunicación no son los únicos en compartir el espacio público, esto ante la tendencia creciente en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, en donde sobresalen las redes sociales. Al respecto, Jenaro Villamil, en su más reciente libro, *La rebelión de las audiencias*, apunta que ante los excesos de las empresas televisivas, internet los ha desplazado por la manipulación de los contenidos y la falta de apertura. Aunque en la presente investigación no se busca demostrar la falta de confianza de los medios masivos de comunicación sino la influencia que los concesionarios han tenido para influir en la regulación electoral y encontrar argucias para darle la vuelta a la normatividad, generando inequidad en las contiendas electorales, al otorgar cobertura informativa a determinados candidatos y no a todos en general.⁴⁷

Es tanta la fuerza, tradición, presencia de los medios de comunicación masiva, que difícilmente podrán ser suplantados por las redes sociales del internet; más bien, existe entre ellos convivencia pues necesitan uno del otro. Por ejemplo, desde un punto de vista empírico, un contenido de redes sociales cobra gran magnitud cuando es difundido por los medios masivos, y estos han usado las redes sociales para difundir sus propios contenidos para hacerlos llegar a aquellos que no pudieron verlos en vivo o que prefieren hacerlo desde un dispositivo diferente a la televisión o la radio.

Al respecto, Leonardo Pizarro, consultor político digital, considera que la televisión no está agonizando sino que ha sabido adaptarse a los cambios, tal y como lo hizo la radio con los programas de revista para que fueran ampliamente escuchados

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Estudio publicado por el periódico El Financiero. Consultado en: [<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mas-del-50-de-los-mexicanos-tiene-acceso-a-internet>]. [Disponible en: 28 de octubre de 2019].

⁴⁷ Vid. Villamil, Jenaro. *La rebelión de las audiencias*. MÉXICO: Grijalbo. 2017.

en el transporte público, y ahora la televisión ha sabido reinventarse con el *streaming* y así compartir el espacio público con las redes sociales.⁴⁸

Esta cohabitación de los medios de comunicación masiva con las redes sociales del internet vendrá a facilitar que se amplíe el espacio público, en el que pueda haber una comunicación política con mucho más interacción entre las instituciones, los partidos y actores políticos y ciudadanos en una forma más eficaz, en donde fluya el intercambio de mensajes sin condiciones de desigualdad y, sobre todo, en donde no exista la sospecha de la mínima vulneración a la libertad de expresión por tantas restricciones, tanto en el acceso a los medios masivos como en el uso del lenguaje y de la simbología.

En este sentido, Sartori comenta:

Mi pronóstico es que la televisión seguirá siendo el centro –en detrimento de la Cibernavegación y de sus sirenas– y esto se fundamenta, asimismo, en la consideración de que la televisión no tiene techo. En 1992 ya existían en el mundo un millón de millones de televisores. Si excluimos a los marginados y a los que realmente se mueren de hambre, la televisión cubre, a donde llega, casi el cien por cien de las casas. En cambio, para los demás inventos hay un techo. Internet produce saturación y ver pasivamente es más fácil y más cómodo que el acto de ver activamente de las navegaciones cibernéticas. Sin contar que, como ya he explicado, la televisión nos muestra una realidad que nos atañe de verdad, mientras que el cibernmundo nos enseña imágenes imaginarias... Así como la radio no ha sido anulada por el televisor, no hay razón para suponer que la televisión será anulada por internet. Ya que estos instrumentos ofrecen productos diferentes, está claro que pueden estar al lado el uno del otro. En la medida en que internet es una diversión, un entretenimiento, la televisión resultará vencedora entre los perezosos o las personas cansadas que prefieran el acto de mirar; mientras que internet triunfará entre los actos, los que quieran dialogar y buscar.⁴⁹

1.8 Comunicación y libertad de expresión

La libre expresión de las ideas es un derecho fundamental concomitante con la acción de comunicar. Generalmente se le relaciona con los representantes de los medios de comunicación porque ellos, en su diario quehacer, tienen que difundir información, análisis y opiniones para que sean conocidos por la sociedad. Sin lugar a

⁴⁸ Leonardo Pizarro, director de Espora, consultora política digital. Impartió una conferencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED sobre las campañas políticas digitales. Se le preguntó acerca de los retos del modelo actual de comunicación política electoral en México. Video de la conferencia disponible en: [<https://www.facebook.com/1130485480494058/videos/422889591686481?sfns=mo>]. [Consultado en: 28 de octubre de 2019].

⁴⁹ Sartori, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 1228.

dudas, los medios de comunicación juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que el Estado no solo debe minimizar las restricciones a la circulación de información sino también equilibrar la participación de las distintas informaciones en el debate público.

En este sentido, la protección de la libertad de expresión reconoce el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones difundidas por los demás. Tiene una dimensión individual y social, es decir, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y el derecho colectivo a recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁵⁰

Este derecho se ejerce a través de cualquier manifestación, ya sea vocal, escrita, visual, impresa o electrónica y bajo cualquier medio de difusión, y protege incluso los presupuestos inherentes a su ejercicio.

En el traslado al terreno político, la libre expresión es el derecho que garantiza a los ciudadanos contar con la información necesaria para definir sus posturas e involucrarse en los diversos ejercicios de participación. El debate en el espacio público, en el que todos los interesados pueden expresar sus puntos de vista, es indispensable para la toma de decisiones y la definición de las políticas; es en donde resalta a plenitud la importancia de la comunicación política. Como diría Ronald Dworkin, la libertad de expresión es la condición de un gobierno legítimo.⁵¹

No es un derecho absoluto, ya que se prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por su ejercicio abusivo. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Debe demostrarse la estricta formulación de la norma que consagra la limitación o restricción; la idoneidad y la finalidad de la restricción; la necesidad de la

⁵⁰ Ferrer, Eduardo. Caballero, José Luis. Steiner, Christian. Coords. *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. MÉXICO: SCJN, UNAM y Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 889.

⁵¹ Dworkin, Ronald. *Derechos, libertades y jueces*. MÉXICO: Tirant lo Blanch, 2015, p. 150.

medida utilizada y su estricta proporcionalidad.⁵² Estos límites al derecho a la libre expresión se encuentran reconocidos tanto en el texto constitucional mexicano como en la Convención Americana de los Derechos Humanos.⁵³

Ahora bien, en el ámbito electoral el derecho a la libre expresión ha estado en la arena de la controversia a raíz de las reformas electorales de 2007 y 2008, con las cuales se prohibieron, entre otras cosas, emplear expresiones que difamaran, calumniaran y denigraran tanto a personas como a instituciones; se estableció la negativa de contratar tiempo en radio y televisión tanto a partidos y candidatos como a ciudadanos u organismos de la sociedad civil; sin omitir que todos los aspirantes a un cargo de elección popular deben cuidar sus expresiones para evitar caer en la infracción de actos anticipados de precampaña o campaña,⁵⁴ que los puedan llevar a enfrentar procedimientos especiales sancionadores que los dejen fuera de una contienda democrática. Es por ello que hay voces encontradas en el sentido de si este modelo de comunicación política atenta o no en contra de la libertad de expresión.

Cabe anotar que un grupo de intelectuales mexicanos promovió un juicio de amparo en contra de la reforma de 2007, específicamente en cuanto a la creación del modelo de comunicación política, pues consideraban que acallaba sus voces e invadía sus libertades públicas y el ejercicio del libre pensamiento en materia política, al tener

⁵² *Ídem*.

⁵³ El primer párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; provoque un delito o perturbe el orden público. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, consagra la libertad de pensamiento y expresión. En su numeral 2 establece que las restricciones deben asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás. El punto número 4 habla de que los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a la censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. El inciso 2.5 fija la prohibición a toda propaganda en favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia.

⁵⁴ En el artículo 3, numeral 1, incisos a) y b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece para estas figuras que son todos aquellos actos de expresión que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de las etapas de precampañas o campañas, según corresponda. Estos actos se distinguen por contener llamados expresos al voto en contra o en favor, ya sea de un precandidato, partido político, candidato con o sin aval de partido político.

la restricción de contratar publicidad tanto en radio como en televisión para incidir en el humor electoral.⁵⁵

Este amparo fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número 2021/2009, y fue desechado de plano. Entre los argumentos, llama la atención que, en el hipotético caso de que se hubiera concedido el amparo a los intelectuales, las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral tendrían que haber aceptado que aquellos contrataran publicidad de manera discrecional para influir en favor o en contra de un partido político o candidato, dejando de lado las normas legales para el acceso a radio y televisión, poniendo en entredicho la equidad de las contiendas porque los partidos políticos que quisieran apoyar a los quejosos tendrían amplias posibilidades de triunfo, sin omitir las operaciones de lucro de los concesionarios de radio y televisión, a quienes no se les podría prohibir la venta de sus espacios.⁵⁶

En este sentido, llama la atención el voto particular del ministro Arturo Zaldívar, quien, entre sus argumentos, consideró que este amparo no debió desecharse porque su fallo no tendría alcances generales sino únicamente para quienes lo promovieron y solamente ellos estarían en posibilidades de contratar la publicidad en radio y televisión, nadie más.

1.9 Consideraciones finales

Como podemos apreciar, en estas controversias se ponderó más la equidad de la contienda, el flujo de dinero hacia las empresas de comunicación masiva y la posibilidad de que los partidos indujeran a la sociedad civil, por encima de la libre expresión del pensamiento político.

⁵⁵ El amparo en revisión 186/2008 fue conocido como el “Amparo de los Intelectuales”. Este medio de control constitucional fue desechado por el juez de Distrito porque consideró que el poder reformador de la Constitución no podría ser considerado como autoridad para los efectos del juicio de amparo.

⁵⁶ Lara, Roberto y Rojas, Laura. *La reforma electoral de 2007 y su paso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: dos sentencias relevantes*. SCJN. Disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/07_LARA%20y%20ROJAS_Serie%20Art%C3%ADculo%20105%20num%201.pdf]. [Consultado en: 3 de mayo 2022].

Y es que el derecho en materia electoral interactúa con diversos derechos, principios y valores constitucionales que fijan su alcance o lo delimitan caso a caso por las circunstancias concretas en las que concurren, tales como el derecho humano a la honra e imagen; el principio constitucional de equidad o igualdad de oportunidades en una elección; la defensa del derecho a la información y el interés constitucional superior del menor. Todo esto se tratará con mayor amplitud en otro capítulo, específicamente al determinar si tales restricciones atentan contra el derecho a la libertad de expresión conforme al test de proporcionalidad de Robert Alexy, y cuyo análisis nos llevará a justificar la propuesta de la creación de un nuevo modelo de comunicación política que incentive la participación ciudadana, el flujo e intercambio de la información de una manera equitativa y, sobre todo, el respeto a la libre expresión de las ideas sin el temor de ser reconvenido por la autoridad electoral.

Ahora, con el soporte teórico de este capítulo, es menester analizar el recorrido histórico del modelo de comunicación política en México en las reformas electorales de la era moderna, que comenzaron en la década de los setenta, producto de la exigencia de mayor participación por parte de la juventud y de los partidos políticos minoritarios.

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

2.1 Consideraciones preliminares

Tal y como quedó asentado en el capítulo anterior, la comunicación política es un elemento sustantivo para la vida en democracia. Su presencia resulta fundamental para la difusión de planes y programas de gobernantes, partidos políticos y candidatos hacia la ciudadanía, así como la retroalimentación que estos actores reciben por parte de los electores y gobernados.

Por eso el derecho electoral mexicano, concebido por el autor de la tesis presente como la rama del derecho público para regular los procesos de renovación periódica y pacífica de los cargos de representación popular; la resolución de conflictos derivados de estos; la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, así como de los mecanismos de participación ciudadana, ha sido empleado para normar la comunicación política mediante la configuración de un modelo con estructuras constitucionales y legales, y en la actualidad persiste el debate no solo en cuanto a la restricción del derecho a la libre expresión de las ideas sino en torno a la erosión que padece, en donde muchos sujetos obligados han encontrado recovecos para eludirlo y sacar el mayor provecho en la obtención de ventajas mediáticas, ya sea para obtener posicionamiento en el humor del electorado desde un cargo público, o bien, generar desigualdad en una contienda electoral en cuanto a la cobertura informativa se refiere.

Esto es consecuencia de factores reales que dieron origen a la regulación de la comunicación política en México, que datan de la década de los setenta con la hegemonía del partido ultradominante, el Revolucionario Institucional, y que si bien se dio la transición del régimen hegemónico hacia la activa participación democrática a partir de la reforma electoral de 1977, en la cual se estableció que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho al uso permanente de los medios de comunicación

social,⁵⁷ en materia de comunicación política se fue transitando de manera incipiente en las reformas de 1993 y 1996.

Sin embargo, el Legislador mexicano se radicalizó a partir de las elecciones federales de 2006, tiempo en que México fue sorprendido no solamente por la influencia de los medios de comunicación masiva sino por la implementación de campañas negativas, también conocidas como *guerra sucia* en la jerga del marketing político. Esto trajo la polarización del electorado, la gestación de movimientos que desprestigiaron a las personas, los partidos y las instituciones, sin omitir el excesivo gasto público en la compra de tiempo en radio y televisión.

Se creó entonces todo un andamiaje jurídico para generar un modelo de comunicación política mediante el cual se prohibiera a los servidores públicos valerse de la promoción de las acciones de gobierno para posicionar su imagen personal, de cara a una elección venidera. A los políticos se les restringió adelantarse a las etapas del proceso electoral para no generar condiciones de desigualdad en la contienda por un puesto electivo; a los partidos políticos se les negó la compra de tiempo en radio y televisión, para lo cual tendrían que sujetarse al tiempo oficial del Estado que sería administrado por la autoridad electoral; a los concesionarios y permisionarios de medios masivos se les impuso la imposibilidad de vender anuncios electorales tanto a partidos como a cualesquier interesado en incidir en una elección, sin omitir que el contenido de las campañas en medios electrónicos no debería incluir expresiones que denigraran, difamaran y calumniaran a personas e instituciones.

El modelo entró en vigor en medio de numerosas protestas, las reacciones más comunes giraron en torno la violación de la libertad de expresión; sin embargo, los inconvenientes surgieron cuando se empezó a implementar en las elecciones federales de 2009, cuando se detectaron argucias como la propaganda disfrazada, los infomerciales electorales, la práctica de la compraventa informativa y que el Legislador pretendió contener con la reforma electoral de 2014, primero con el reforzamiento al artículo 41 constitucional, al crear una causal de nulidad por la adquisición de cobertura informativa, hasta la creación de un ente jurisdiccional especializado para dirimir las

⁵⁷ Casar, María Amparo; Ugalde, Luis Carlos. *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. MÉXICO: Grijalbo. 2019, p. 36.

controversias relacionadas con este modelo, para lo cual se han sentado precedentes variopintos. Esto se verá más adelante en tres entrevistas relativas a esta situación.

Ya en la praxis, se ha puesto en la discusión que el modelo de comunicación política en México no solamente atenta contra la libre expresión de las ideas sino que no consolida el ciclo comunicacional, ya que solamente se basa en la emisión abrumadora de spots o anuncios de 30 segundos en radio y televisión, pero no genera el intercambio de información entre votantes y candidatos.

Este capítulo nos llevará a reflexionar acerca del estado actual del modelo de comunicación política, para compararlo en el concierto de las naciones democráticas y equipararlo con el arquetipo mexicano para, posteriormente, aterrizar en las propuestas del nuevo modelo, pues si bien la televisión sigue siendo fuerte, esta no dejará de cohabitar con las redes sociales, pues el *homo videns* ahora tiene también rasgos de *homo twitter*.⁵⁸

2.2 Recorrido histórico de la comunicación política por las reformas de 1974 a 1996

En la novela *El vendedor de silencio*, de Enrique Serna, se puede atestiguar el papel de la comunicación política durante el régimen presidencialista hasta antes de la reforma impulsada por Jesús Reyes Heróles en la década de los setenta, la cual se circunscribía al control absoluto de los medios de comunicación que se ejercía desde la Oficina de la Presidencia de la República y, por supuesto, del partido oficial, el Revolucionario Institucional. Si bien se trata de una novela en la que Enrique Serna juega con la vida del periodista Carlos Denegri, viene a retratar cómo los políticos comunicaban sus decisiones a través de los principales diarios de la época e, igualmente, cómo se empezaban a utilizar los noticieros y programas de análisis en la

⁵⁸ El 27 de mayo de 2020, el presidente de Estados Unidos de América, Donald Trump, firmó una orden ejecutiva para defender la libertad de expresión ante empresas que toman decisiones editoriales injustas, esto porque la plataforma de la red social le censuró un tuit que consideró “un llamado al odio y la violencia”: “cuando comience el saqueo, comenzará el tiroteo”, escribió refiriéndose a las protestas por el asesinato del afroamericano George Floyd, perpetrado por un policía de Minneapolis. Consultado en: [<https://www.gutierrez-rubi.es/2020/05/30/la-nueva-guerra-de-trump/>]. [Disponible en: 2 de junio de 2020]. Esto viene a colación porque Twitter se ha convertido en la mejor herramienta de comunicación para Trump.

entonces incipiente televisión mexicana.⁵⁹ También Luis Spota, en su novela *Palabras mayores*, nos proporciona una radiografía de cómo el sistema político durante el periodo de la hegemonía priista carecía de competencia política, pues todo giraba alrededor de la decisión omnímoda del presidente de la república para imponer a su sucesor en la silla presidencial. Los aspirantes a la Presidencia de México conseguían entrevistas en noticieros o menciones en artículos de opinión o reportajes en periódicos para influir no en la ciudadanía sino en el *Gran Elector* que era el titular del Poder Ejecutivo en su calidad de jefe político del partido dominante, el PRI.⁶⁰

Ahora bien, el acceso de los partidos a la radio y televisión para difundir mensajes electorales fue regulado por vez primera en la Ley Federal Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de enero de 1973, con la cual se otorgó por primera ocasión el acceso gratuito de los partidos políticos a estos medios de comunicación masiva durante procesos electorales,⁶¹ viéndose beneficiados los partidos minoritarios que empezaban a brillar en el espectro político luego de la reforma de 1964, cuando se les concedió la representación en la Cámara de Diputados mediante la figura *diputados de partido*.⁶²

En la reforma político-electoral de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en la que se estableció el acceso permanente de los partidos a la radio y la televisión, cuya operación era regulada por la Comisión Federal Electoral a través de su Comisión de Radiodifusión, la cual pautaba los mensajes en las fechas, canales, estaciones y horarios preferentes.⁶³ A partir de esta reforma, se abre la brecha para dar paso a la competitividad en los procesos electorales en México.

⁵⁹ Vid. Serna, Enrique. *El vendedor de silencio*. MÉXICO: Alfaguara. 2019.

⁶⁰ Vid. Spota, Luis. *Palabras mayores*. MÉXICO: Siglo XXI Editores. 2017.

⁶¹ Correa Alfaro, Nancy. Acceso a los medios de comunicación social. *Tratado de derecho electoral*. Coordinadores: De la Mata, Felipe y Coello, Clicerio. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019, p. 188.

⁶² Esta figura es el antecedente de la representación proporcional. Fue por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos para darle voz a las minorías en la Cámara de Diputados. Cfr. Sánchez, Eduardo. *Introducción a la ciencia política*. MÉXICO: Oxford. 4a. Ed. 2012.

⁶³ *Ídem*.

Una década después, en la reforma de 1987, se estableció en el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero del citado año, que cada partido contaría con 15 minutos mensuales en radio y televisión, lo cual podría ser incrementado en tiempos de elección y con preferencia en la programación general transmitida a escala nacional.⁶⁴

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y con él el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el cual quedó establecido que las transmisiones de los partidos en tiempos electorales fuera en proporción a su fuerza electoral y la mitad de ese tiempo debería de ser destinada para difusión de sus plataformas electorales.

En esta reforma también se introdujo la libertad de los partidos políticos para contratar publicidad en radio y televisión, previa colaboración entre el IFE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para evitar que se les vendiera el tiempo en tarifas superiores a la publicidad comercial.⁶⁵

En la reforma de 1993 solo se fijó la exclusividad de los partidos para la contratación de publicidad en radio y televisión en procesos electorales; no fue sino hasta la reforma al Cofipe de 1996 cuando se crearon las reglas de distribución del tiempo aire que siguen vigentes hasta hoy, consistentes en que a los partidos con representación en la Cámara de Diputados se les otorgaría de forma igualitaria el 30 por ciento del tiempo en radio y televisión, mientras que el 70 por ciento restante sería en función de la proporción de los votos obtenidos en la elección inmediata anterior.⁶⁶

Igualmente, se les concedió a los partidos el derecho de acceder a tiempos oficiales, así como a comprar promocionales, con el único límite de que el costo total de los anuncios no rebasara el 20 por ciento del financiamiento para campañas presidenciales y el 12 por ciento para la elección de diputados federales.⁶⁷

Este modelo de comunicación política subsistió por 10 años y sufrió su primer embate en la elección presidencial del año 2000, en la que hubo participación de la

⁶⁴ Sánchez, Arturo y Moreno, Margarita. *Instituto Federal Electoral 20 años*. MÉXICO: IFE. 2010, p. 374.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Correa, Nancy. *Op. Cit.*, p. 189.

⁶⁷ Ídem.

iniciativa privada y desvío de recursos para la instrumentación de campañas mediáticas masivas, en donde quedaron documentados los casos de los Amigos de Fox y el Pemexgate, cuando contendieron en la elección presidencial Vicente Fox Quesada, por la alianza PAN-PVEM; Francisco Labastida Ochoa, por el PRI, y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, por la alianza PRD, PT y Convergencia por la Democracia.⁶⁸

Igualmente, en el proceso electoral federal intermedio del año 2003, verificado para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el semanario *Proceso* dio cuenta de que los verdaderos ganadores habían sido las dos principales televisoras, Televisa y TV Azteca, dado que los partidos gastaron entre el 40 y el 60 por ciento de su financiamiento anual para el pago de difusión de propaganda electoral en radio y televisión.⁶⁹

Las concesionarias de radio y televisión, en esa época, tenían diversos “paquetes” de servicios para los partidos políticos y sus candidatos. Conforme a las leyes del mercado, estos “kits” contenían una gran variedad de servicios, con la correlativa diversidad de precios; determinado el contenido y precio de cada paquete por el eterno sapo de la famosa pedrada, razón por la cual los partidos políticos y candidatos se quejaban del trato desigual por los proveedores del servicio y, por ende, de inequidad en la contienda electoral, que se reflejaba en los resultados electorales, traducidos en votos, en triunfos y derrotas, para partidos y candidatos.⁷⁰

Esta cita del magistrado electoral en retiro, Flavio Galván, nos da luz de cómo los medios de comunicación masiva fueron estableciendo el espacio público para la discusión de los temas políticos y electorales; ellos marcaban la agenda pública y, por lo tanto, generaban desigualdad en los procesos electorales, pues los candidatos no tenían las mismas posibilidades de acceder a la radio y televisión para comunicar sus propuestas de campaña.

No obstante, dicho modelo fue rebasado en las elecciones federales de 2006, en el cual se presentaron factores como el derroche económico por los partidos, llegando a gastar en publicidad mediática masiva hasta el 90 por ciento de su financiamiento

⁶⁸ Casar, María Amparo; Ugalde, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p. 10.

⁶⁹ Galván, Flavio. *Lecciones de derecho electoral y democracia participativa*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019, p. 68.

⁷⁰ *Ídem*.

público; las cámaras empresariales tuvieron publicidad para influir en el proceso electoral y se presentaron estrategias mercadológicas conocidas como *campañas del miedo*, en detrimento de las instituciones por la descalificación de los contendientes así como la polarización de la sociedad. Todo esto derivó de que esa elección se desarrolló, en gran medida, en la arena de los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, aunque sin omitir la intervención mediática del presidente Fox con la difusión de logros de su gobierno para favorecer al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa.

Al respecto, durante esa elección la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sentó un precedente al resolver sobre el contenido de spots difundidos por el PAN, en los que se calificaba al candidato de la coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, de ser “un peligro para México” e “intolerante” al proferir improperios en contra del presidente Fox y de permitir la comisión de actividades ilícitas de personajes cercanos a su persona y a su administración como jefe de Gobierno del Distrito Federal. El quejoso alegó que dichos anuncios, expuestos en medios de comunicación masiva, no cumplían con la finalidad de presentar a la ciudadanía candidatura alguna ni propiciaban la discusión de plataformas electorales, que generaban coacción o presión en los electores y que contenían expresiones que implicaban diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación que denigraba a su candidato, despegándose de las directrices constitucionales y legales.⁷¹ De dicha resolución se pueden rescatar tres criterios que no fueron tomados en cuenta a la hora de construir el modelo de comunicación política, los cuales son:

VI. Respecto a los spots en los que se calificaba a López Obrador como “un peligro para México” e “intolerante”, el máximo órgano jurisdiccional declaró los agravios infundados puesto que si bien la propaganda electoral tiene como finalidad la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones

⁷¹ SUP-RAP-34/2006 y acumulado. Disponible en: [<https://te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP-00034-2006.htm>]. [Consultado en: 15 de marzo de 2020]. Estos precedentes dieron origen al Procedimiento Especial Sancionador, mediante el cual se previenen y castigan infracciones al modelo de comunicación política.

fijados por los partidos políticos o coaliciones,⁷² no implica que necesariamente toda la publicidad emitida por los partidos políticos o coaliciones durante las campañas electorales deba ser positiva, porque también constituye un elemento para criticar o contrastar las ofertas de los demás contendientes y, eventualmente, reducir el número de sufragios en favor de los demás abanderados y partidos contendientes en la justa electoral.

VII. La coalición integrada por los partidos de izquierda argumentaba que los anuncios en radio y televisión buscaban generar miedo en la población al emitir el mensaje de que votar por dicha opción política podría representar una serie de situaciones negativas para el electorado, calificando a López Obrador como “un peligro para México”. Al respecto, el Tribunal consideró infundada esta denuncia porque todos los ciudadanos tienen el derecho de participar a plenitud y con absoluta libertad en la renovación democrática de los Poderes de la Unión. De manera que en dichos mensajes se inducía al electorado a realizar un razonamiento que descansaba en una base subjetiva, cuya demostración fáctica es imposible y, por lo mismo, no puede entenderse como una coacción al voto. El órgano jurisdiccional advirtió que las figuras políticas al difundir sus propuestas necesariamente están sometidas al ataque y escrutinio público, siendo natural el contraste de las ideas, la crítica dura contra sus propuestas políticas y el desempeño general de todas sus actividades, con el objeto de contribuir a la formación de una opinión pública mejor informada. Consideró que la expresión “López Obrador, un peligro para México” constituía una crítica dura e intensa realizada dentro de los márgenes de permisión establecidos por las normas constitucionales y legales.

VIII. La Sala Superior del TEPJF⁷³ advirtió que en los spots en los que se hacía alusión a que López Obrador permitió actividades ilícitas como jefe de Gobierno del DF, sí se caía en una extralimitación a la libertad de expresión por parte de Acción Nacional, pues incurría en la calumnia, esto es, en imputar la comisión de delitos

⁷² Esta era la definición de propaganda electoral que establecía el abrogado COFIPE en su artículo 182, párrafos 3 y 4.

⁷³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

sin mediar proceso penal alguno en el que haya existido una sentencia condenatoria, por lo que se ordenó modificar el promocional en el que se vinculaba a López Obrador con hechos ilícitos imputados a René Bejarano y Gustavo Ponce Meléndez.⁷⁴

Como se puede apreciar en este precedente, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en México privilegió la libertad de expresión en las contiendas políticas, únicamente hizo hincapié en el límite de este derecho fundamental, al evitar la imputación delictiva sin que haya existido la causa penal correspondiente.

Estos criterios no fueron tomados en cuenta a plenitud al momento de la creación del modelo de comunicación política en la reforma electoral de los años 2007 y 2008, de cuya redacción se tomaron elementos esgrimidos por el PRD en el juicio de inconformidad que tramitó para combatir el resultado de la elección presidencial en la que Felipe Calderón Hinojosa resultó electo y que se tratará con mayor detalle en el siguiente apartado.

Mientras tanto, a guisa de resumen, se comparte un cuadro para explicar la evolución del modelo de comunicación política en las reformas electorales que se han comentado:

Reforma electoral	Regulación de la comunicación política
Ley Federal Electoral de 1973	Acceso gratuito de partidos políticos a radio y televisión durante procesos electorales
Reforma electoral de 1977	Acceso permanente de partidos a radio y televisión
Reforma electoral de 1987	15 minutos mensuales a cada partido político en radio y televisión, los cuales se incrementarían en tiempos electorales
Reforma electoral de 1990	Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión. Transmisiones gratuitas en proporción a la fuerza electoral; se estableció la obligatoriedad de difundir plataformas electorales

⁷⁴ Los spots en los que aparecía René Bejarano mostraban el videoescándalo en el que guardaba fajos de billetes que le entregaba Carlos Ahumada; a Gustavo Ponce Meléndez se le veía jugando en un casino de Las Vegas, Nevada, EU, cuando se desempeñaba como tesorero del Gobierno del Distrito Federal en la administración que encabezó Andrés Manuel López Obrador, del 2000 al 2006.

Reforma electoral	Regulación de la comunicación política
Reforma electoral de 1993	Exclusividad de los partidos políticos para contratar tiempo en radio y televisión
Reforma electoral de 1996	Fórmula de distribución de tiempo en radio y televisión consistente en que el 70 por ciento del tiempo se hiciera conforme a la proporción de votos obtenidos en la última elección y el 30 por ciento restante de manera equitativa entre todos los partidos
Reforma electoral de 2007 y 2008	<p>Prohibición a partidos políticos y terceras personas de contratar tiempo en radio y televisión. Los partidos tendrán acceso gratuito a medios masivos con los tiempos del Estado, mediante la distribución por parte de la autoridad electoral.</p> <p>Restricción a servidores públicos de promocionar su imagen en propaganda gubernamental.</p> <p>Se prohibieron campañas mediáticas difamatorias, denigrantes y calumniosas contra</p>
Reforma electoral de 2014	<p>Solo se prohibieron las campañas mediáticas que fueran calumniosas.</p> <p>Se creó el procedimiento especial sancionador para resolver controversias relacionadas con el modelo de comunicación política en una sala especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>La adquisición de cobertura informativa por cualquier medio se elevó a causal de nulidad a nivel constitucional</p>

2.3 Reforma electoral de 2007 y 2008: el surgimiento del actual modelo de comunicación política en México

En México, cada proceso electoral –sobre todo el de renovación de la Presidencia de la República– deja lecciones que se traducen en adecuaciones al marco jurídico-electoral, para que los comicios futuros no presenten las fallas que se suscitaron en el contexto de la elección que se vivió; esto va aparejado de un exhaustivo análisis de las fortalezas y debilidades. Surge entonces la necesidad de una reingeniería electoral para garantizar a la ciudadanía que las elecciones venideras serán más transparentes

y con resultados más eficaces por parte de las autoridades que organizan, cuidan y califican los comicios.

Como muestra de lo anterior, la elección presidencial de 2006 vino a imponer la moda de la contratación de despachos extranjeros especialistas en campañas electorales. Son empresas que se dedican a buscar resquicios en la legislación para echar a andar todos sus artilugios con la firme intención de influir en las preferencias del electorado, especialmente con acciones enfocadas en los medios masivos de comunicación, en donde no únicamente difunden la imagen y propuesta del candidato sino mensajes negativos de los participantes en la justa electoral, causando una grave polarización social.

Igualmente, se dio la flagrante participación de los poderes fácticos como fueron los empresarios organizados en cámaras empresariales como la Canaco, Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial, que influyeron a través de la contratación de spots en radio y televisión, así como en el patrocinio de las campañas de candidatos a los diferentes cargos de elección popular.⁷⁵

Sin lugar a dudas, fue la elección presidencial más competida de la historia, por la mínima diferencia de votos entre primero y segundo lugar, que representaban los extremos de la geometría política, como son la izquierda y la derecha. Esto trajo como consecuencia que el PRD tramitara un juicio de inconformidad en el que solicitaba realizar nuevamente el cómputo y escrutinio de la votación total recibida en las 130 mil 477 casillas que fueron instaladas, a fin de dotar de certeza a un resultado tan apretado que daba el triunfo al candidato del PAN.⁷⁶ En este medio de impugnación, la coalición Por el Bien de Todos, conformada por el PRD, PT y Convergencia, enunció en los hechos una serie de elementos que, sin lugar a dudas, dieron origen al actual modelo de comunicación política, los cuales son:

⁷⁵ Los organismos empresariales contrataron publicidad tanto en el proceso electoral como en el postelectoral, con la que acusaron al candidato de izquierda de ser un peligro para México y comparar su ideología con la del presidente de Venezuela, Hugo Chávez; esto fue la causa por la que se les prohibió comprar publicidad en medios masivos para hacer campaña positiva o negativa a un partido o candidato. [En línea 1 de marzo de 2020: <http://www.mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/2006-resultados-apretados-y-conflicto-postelectoral>].

⁷⁶ SUP-JIN-212/2006 Y OTROS. Disponible en: [<https://www.te.gob.mx/sentencias/html/SUP/2006/JIN/SUP-JIN-00212-2006-Inc1.htm>]. [Consultado en: 26 de marzo de 2020].

IX. Indebida intervención del gobierno federal, en especial del titular del Poder Ejecutivo al desplegar una costosa campaña en todos los medios de difusión, paralela a las campañas electorales, para promover la continuidad de los programas de gobierno, con el fin de fortalecer la campaña del candidato del PAN, así como para desacreditar al candidato de la coalición promovente.

X. Campañas difamatorias puestas en marcha por empresas mercantiles, asociaciones y organizaciones afines al PAN, así como organizaciones empresariales que buscaron infundir miedo en los ciudadanos y empañar la imagen del candidato de la coalición (Por El Bien de Todos), organizaciones que, además, tienen prohibido por disposición legal realizar campañas electorales.

XI. La autoridad administrativa no ordenó la suspensión de los spots televisivos que dañaban gravemente la buena imagen del candidato de la coalición, los cuales se transmitieron hasta que el Tribunal resolvió la impugnación, con la consecuente afectación durante el tiempo que se emitieron indebidamente.

XII. Gasto excesivo en la contratación de medios de comunicación y rebase del tope de gastos de campaña.

XIII. Inequidad en el trato de los medios de comunicación.

XIV. Entrevistas a los candidatos del PAN, a los cuales indebidamente se les atribuía el carácter de vencedores en las elecciones locales, cuando aún no concluía la recepción de la votación en las casillas instaladas en el norte del país, por la diferencia de horario.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF resolvió que estos hechos constituyeron actos que quedaron enmarcados en la campaña electoral, de manera que se trata de hechos anteriores a los escrutinios y cómputos en casilla, así como a los cómputos distritales y, en este sentido, estaban inmersos dentro de la relación entre candidatos y electores, encaminados a variar la intención del voto ciudadano, pero no podrían evidenciar irregularidades cometidas por los funcionarios en cada mesa directiva de casilla al momento de realizar el escrutinio y cómputo ni por los consejeros distritales al realizar el cómputo, pues no se advertía la manera en que dichos actos pudieron haber afectado la voluntad de tales funcionarios, además de que en la demanda interpuesta no se puso de manifiesto alguna situación de causa-efecto entre los hechos descritos y

la supuesta actuación indebida de las autoridades al momento de realizar los cómputos en mención.

Igualmente, en el dictamen de la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los magistrados de la Sala Superior del TEPJF calificaron válida la elección al desestimar la pretensión de invalidez planteada por la coalición que postuló a López Obrador, porque no se demostraron los hechos presuntamente contrarios a la Constitución y a la ley, o bien, porque las violaciones que sí se acreditaron no produjeron efectos invalidantes.⁷⁷ En el dictamen se lee que las votaciones por el PAN y la coalición Por el Bien de Todos quedaron fijadas en 14 millones 916 mil 927 votos y 14 millones 683 mil 96 sufragios, respectivamente, cifras que, en un total de 41 millones 557 mil 430 votos subsistentes, representaba una diferencia de 0.56 por ciento.

Ahora bien, sobre los hechos señalados en esa elección, que ya han quedado asentados en párrafos anteriores, se puede hacer el siguiente desglose:

XV. Campañas negativas. Para afirmar que este tipo de propaganda genera desventaja o pérdida de votos, se tiene que ofrecer un medio de prueba idóneo, tal como las mediciones técnicas que muestren la relación entre las campañas y el resultado electoral.

XVI. Propaganda por cámaras empresariales. La Sala Superior consideró que en los spots pautados por los organismos de la iniciativa privada no se tuvieron elementos para establecer, de manera objetiva o al menos probable, que la intención del voto fue afectada con su difusión. El ente jurisdiccional abundó en que no se puede medir tangiblemente el grado de influencia que estos comerciales televisivos y radiofónicos tuvieron entre los electores.

XVII. Sobre la intervención del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, a través de la difusión de entrega de obras y programas, así como declaraciones ante los medios de comunicación, llama la atención que el TEPJF estimó que estas conductas sí constituyeron un riesgo para la validez de los comicios, pero no fueron

⁷⁷ Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo. Consultado a través de solicitud de acceso a la información pública, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con el folio 0310000009820.

consideradas determinantes porque su influencia fue *atenuada*⁷⁸ y no se comprobó la concurrencia de otras irregularidades.

Esta problemática situación social (que en mucho se debió a que los estrategas políticos, representados en despachos extranjeros,⁷⁹ provocaron que los legisladores federales emprendieran una nueva reforma electoral en la que se cubrieran todos esos vacíos legales, pero al mismo tiempo se terminara con los excesos que se cometieron en 2006, como fueron el derroche económico en la compra de publicidad en medios masivos de comunicación⁸⁰ y en las campañas electorales, así como en la regulación de las precampañas y el control de las asociaciones civiles, especialmente las empresariales, en lo que se refiere a la compra de propaganda en radio y televisión) es uno de los ejes principales de la reforma constitucional de 2007, la cual dio como resultado un modelo de comunicación política más estructurado, aunque tendiente a la restricción. En síntesis, se emprendió una reforma electoral mediática, siguiendo las directrices de los agravios sufridos por el PRD en la elección inmediata anterior.

La polarización y la crispación del humor social derivadas de la citada elección vinieron a provocar que el poder reformador de la Constitución, en un afán de salvaguardar la equidad y la calidad de la democracia, construyera un modelo de comunicación política para que a los denominados poderes fácticos no les quedaran dudas sobre la fuerza de las disposiciones del Estado.

Todo lo anteriormente expuesto tiene relación con lo expresado por Diego Valadés, en cuanto se refiere a la Constitución como el estatuto jurídico del poder pues

⁷⁸ El dictamen hace mención de que el 23 de febrero de 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la controversia constitucional 38/2006, promovida por la Cámara de Diputados en contra del Poder Ejecutivo por omitir cumplir con la obligación de incluir una leyenda en la publicidad institucional de estar ajena a cualquier partido político. A partir de entonces, se suspendieron dichos spots.

⁷⁹ Antonio Sola, consultor político español, especialista en campañas negativas, fue contratado por el PAN en la elección de 2006. De acuerdo con Marco Antonio Zavala Arredondo, las campañas negativas son entendidas como el empleo de mensajes que, sin importar el medio por el cual se difunden o el soporte en el que se encuentran, contienen referencias a candidatos, dirigentes partidistas, partidos políticos o funcionarios, que resaltan con mayor o menor intensidad supuestos o reales defectos, o bien, anuncian potenciales peligros del oponente. Cfr. *La elección presidencial de 2006: una visión en conjunto*. MÉXICO: TEPJF. 2008, p. 27

⁸⁰ El gasto en propaganda en radio y televisión, reportado por los partidos políticos al IFE durante la campaña presidencial, representa alrededor del 85 por ciento del total de sus erogaciones. Cfr. Murayama, Ciro. "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", en AA. VV. *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*. MÉXICO: Grupo Editorial Norma, 2006, p.138.

esta lo regula de cuatro formas: el derecho al poder; el derecho del poder; el derecho ante el poder; y el control del poder. Trata el tema que califica como “constitucionalismo democrático” de la siguiente manera:

El derecho al poder incluye toda la gama de libertades públicas, entre las que figuran los derechos electorales, el derecho de asociación y la libertad de pensamiento y expresión. Por otra parte, la Constitución también contempla el derecho del poder. En este rubro figuran la forma de organización y funcionamiento de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, cuando el sistema les atribuye funciones de relevancia constitucional, específicamente en lo que concierne a participar en procesos electorales y orientar la acción de los congresos. El derecho ante el poder está integrado por la gama de garantías para los derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad que toda la Constitución democrática consagra. Finalmente, al control del poder conciernen los instrumentos jurídicos que permiten contener a cada uno de los órganos del poder dentro de los límites que le asigna la Constitución. Estos instrumentos corresponden por igual a la ciudadanía, a sus asociaciones representativas y a cada uno de los órganos del poder con relación a los demás.⁸¹

Esto es lo que precisamente hizo el poder reformador de la Constitución en 2007, de cuyas jornadas de trabajo parlamentario se obtuvo una amplia reforma electoral, en la que se redujeron los tiempos de campaña considerablemente, así como se estableció la prohibición a los partidos políticos y candidatos a contratar publicidad en radio y televisión, para lo cual se les concedieron los tiempos oficiales con los que cuenta el Estado en todas las cadenas que concesionó a particulares, esto con la finalidad de evitar las denominadas campañas negras o del miedo, así como para terminar con el dispendio de recursos, lo cual fue una constante en la elección federal de 2006, sin omitir la indebida intervención en medios masivos del entonces presidente de la República. Esta nueva disposición fue considerada, tanto por concesionarios como por empresarios, como atentatoria a la libertad de expresión ante las restricciones de acceso a los medios electrónicos, pero los tribunales encargados de

⁸¹ Valadés, Diego. *Constitución y democracia*. UNAM. 2002, p. 26.

velar por la constitucionalidad resolvieron que el juicio de amparo no era la vía idónea para controvertir reformas constitucionales.⁸²

Así pues, el entramado constitucional del modelo de comunicación política comenzó con la Base III en el artículo 41 de la Carta Magna,⁸³ integrado por cuatro apartados en los que quedaron establecidos sus elementos, los cuales son los siguientes:

A. Acceso a los medios de comunicación:

- La prerrogativa de acceso a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales del Estado.
- El Estado se obliga a destinar los tiempos que dispone en radio y televisión para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación masiva.
- Los partidos gozan de exclusividad en la difusión de propaganda político-electoral en radio y televisión.

B. La autoridad electoral:

- El IFE se constituyó como la única autoridad para asignar a los partidos los tiempos que les corresponden en radio y televisión, tanto en elecciones federales como estatales, así como en tiempos no electorales.
- Se dotó al entonces IFE de la capacidad de asignar y programar los tiempos de radio y televisión tanto en precampañas como en campañas.

C. Restricciones a la propaganda político-electoral:

- Se prohibió a los partidos políticos la adquisición de tiempo en radio y televisión bajo cualquier modalidad.
- Se restringió a personas físicas y morales la contratación de comunicaciones de contenido político-electoral.

⁸² Crónica del amparo de revisión 2021/2009. [<https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-280311-GIOM-electoral.pdf>]. [En línea 7 de marzo de 2020].

⁸³ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

- Se establecieron límites temporales y de contenido a la propaganda gubernamental, la cual deberá de ser de carácter institucional y suspenderse mientras duren las campañas electorales tanto federales como estatales.

- Se determinaron las reglas del contenido de la propaganda mediática para evitar expresiones que denigraran a las instituciones o que calumniaran a las personas.

D. Régimen de sanciones:

- Se reconoció al IFE como órgano sancionador y se le dotó de facultades para garantizar las reglas del modelo de comunicación política.

- Se creó el procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, instruido y sustanciado por el IFE, para hacer frente a las infracciones cometidas por partidos, agrupaciones, aspirantes a cargos de elección popular, precandidatos, candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados de partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Con esta reforma constitucional se pretendía dejar en claro el poder del Estado en la regulación de la comunicación política en aras de la igualdad de oportunidades en los procesos electorales, así como reducir sus costos de manera significativa, tal y como llegó a sostener Jorge Carpizo acerca de que los medios de comunicación representan un verdadero poder, por ello es que había que atajarlo con otro gran poder, el de la Constitución.⁸⁴

Esta reforma electoral generó 53 nuevas obligaciones para el entonces IFE, 26 de las cuales se relacionan con las reglas en materia de administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales.⁸⁵

El IFE estaba facultado para aplicar las reglas relativas al acceso de los partidos políticos a los tiempos del Estado en radio y televisión, y para la difusión de los

⁸⁴ Carpizo, Jorge. *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*. MÉXICO: Porrúa. 2000, p. 344.

⁸⁵ Los artículos 51 del COFIPE y 4, numeral 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral disponían que el IFE ejercería sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General; de la Junta General Ejecutiva; de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; del Comité de Radio y Televisión; de la Comisión de Quejas y Denuncias; y de los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales.

mensajes se creó el Comité de Radio y Televisión. Este comité fue facultado para conocer (y en su caso corregir, suprimir o adicionar) las pautas que presenten las autoridades electorales locales, respecto al uso del tiempo que corresponda a los partidos políticos. El tiempo disponible, convertido en número de mensajes, se asignaba mediante la forma de 30 por ciento de forma igualitaria a todos los partidos y el 70 por ciento se repartía de manera proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección para diputados inmediata anterior.⁸⁶

Esta reforma constituyó una profunda modificación en el sistema electoral mexicano, con la que se renovaron las condiciones con las cuales se desarrolla la competencia electoral en México y, en particular, las condiciones en las que se difunde la propaganda en radio y televisión durante las campañas. En la exposición de motivos de esta modificación sustancial a la normatividad electoral, se dejó en claro el auténtico cambio de modelo, una concepción distinta de la contienda democrática y de la situación de los medios de comunicación social en ella.⁸⁷

Para tener una mejor comprensión de todo lo hasta aquí expuesto con relación a esta reforma electoral, se tomó la decisión de entrevistar a dos legisladores que vivieron ese momento: Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, que fue senador de la República en el periodo 2006-2012; Luis Enrique Benítez Ojeda, diputado federal de 2006 a 2009; y Luis Carlos Ugalde, quien fuera consejero presidente del IFE y a quien le tocó encabezar la organización de la elección presidencial de 2006, cuyo distintivo, sin lugar a dudas, fueron las diatribas mediáticas entre sus dos principales competidores.

⁸⁶ Estos son los puntos centrales contenidos en el artículo 41 Base III y 134 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, numeral 6; 50, 51, 52, 55, numeral 1; 64 y 70, numeral 1; 71 y 72, numeral 1, inciso a); 73 y 74, numeral 2; y 76, numerales 7 y 8 del COFIPE.

⁸⁷ DOF. 13 de noviembre de 2007. Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108 y 116; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.1 Entrevista a Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, senador de la República por Durango en el periodo 2006-2012

Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez fue senador de la República, representante del estado de Durango en las legislaturas LX y LXI, por lo que le tocó vivir el proceso de reforma electoral de los años 2007 y 2008.⁸⁸

Políticamente, Pacheco Rodríguez forma parte del equipo de Manlio Fabio Beltrones Rivera, quien, a decir de Luis Carlos Ugalde, fue el constructor de dicha reforma, sirviendo de enlace entre las bancadas del PAN y el PRD.⁸⁹

La entrevista comenzó con el proceso parlamentario de dicha reforma, específicamente con los motivos para llevarla a cabo, a lo que el exlegislador comentó: *Veníamos de una elección extremadamente ríspida, con una confrontación grande y con un resultado con una diferencia muy pequeña, de tal manera que tanto las instituciones electorales como las instituciones de la República se vieron en algunos predicamentos; estuvimos a punto de una circunstancia constitucional especial porque se dudaba de que el Presidente Electo pudiera incluso tomar posesión. En la bancada de la que fui parte, la del PRI, días antes de la toma de posesión del presidente de la República, se tomó la decisión de participar en dicho acontecimiento porque así lo habían determinado nuestras instituciones. A partir de entonces comienza a gestarse una reforma electoral que terminó en una transformación de la manera de comunicarse partidos, ciudadanos, instituciones electorales, la prohibición para que se acceda por partidos, candidatos, incluso terceros, a la compra de espacios; se generaron nuevas atribuciones sancionadoras tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y esto fue resultado de la presión que había tenido en la campaña por la disputa de muchas cámaras empresariales que irrumpieron durante el proceso electoral, señalando denuestos y haciendo ejercicios muy llevados al límite de la libertad de expresión que tuvieron incluso el cuestionamiento del Tribunal, que dejó en*

⁸⁸ Entrevista completa en [https://youtu.be/M-AxnP_U24I]. Canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera.

⁸⁹ En el módulo “Panorama actual del derecho electoral”, correspondiente al Diplomado en Derecho Electoral organizado por la Universidad Autónoma de Durango, el 15 de marzo de 2020, el conferenciante fue Luis Carlos Ugalde, expresidente del IFE, quien aseveró que Beltrones fue el arquitecto de la reforma de 2007 y 2008, sumando las propuestas del PRD.

claro que el presidente de la República había irrumpido en el proceso electoral, pero que no había manera de hacer una sanción. Todas esas cuestiones influyeron para que llegáramos a una reforma restrictiva en la que la Constitución ordena que el IFE monopolice los tiempos del Estado para cuestiones de tipo político-electoral, los reparta entre el propio IFE y los partidos políticos con una reglamentación que, a gusto de muchos, está demasiado detallada en la Constitución.

Esta reforma fue discutida de manera inmediata por la opinión pública en el inmediato proceso electoral siguiente (2009), pues se vieron los resultados en que se generaron muchos spots de los partidos políticos durante horarios estelares por presión de los partidos y esto ocasionó un gran rechazo.

Sobre la aplicación del modelo de comunicación política, Ricardo Pacheco consideró que debe haber un cambio y puntualizó lo siguiente: Me parece que el exceso de spots está bien claro que no ha sido buen vehículo para que la sociedad esté informada de contenidos programáticos y de contenidos de los candidatos. Hay otro tipo de elementos que debieran de incorporarse, como mayores debates entre todos los candidatos y mayores programas, no de tan rápido impacto como los spots. Me acuerdo que cuando se discutió en el Congreso la forma en repartir los tiempos del Estado, si en spots de 30 o 45 segundos, ese impacto no genera lo necesario para la información de la gente; si pudiera juntarse todo ese tiempo en un programa en donde los partidos postularan y contrastaran lo que piensan hacer en el gobierno, sería un gran refuerzo de nuestro sistema electoral porque será este modelo el que vendrá a equilibrar la irrupción que ha hecho el titular del Poder Ejecutivo federal, diaria y cotidianamente, en las casas de la gente. No tenemos un modelo que haga equitativa la contienda para que todos los candidatos puedan ser vistos.

Finalmente, Pacheco consideró que en este modelo se deben regular las conferencias matutinas que diariamente realiza el presidente de la República, porque generan inequidad en las contiendas electorales futuras.

2.3.2 Entrevista a Luis Enrique Benítez Ojeda, presidente estatal del PRI y diputado federal por Durango en el periodo 2006-2009

Al momento de redactar la presente tesis, Luis Enrique Benítez Ojeda se desempeñaba como dirigente estatal del PRI en Durango. Fue diputado federal en la legislatura que aprobó la reforma electoral de 2007 y 2008. Como legislador, formó parte de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía durante la LX Legislatura, en la cual se atendió a comunicadores y concesionarios de radio y televisión, quienes se manifestaron inconformes con la citada reforma.⁹⁰

Al preguntarle por sus vivencias parlamentarias sobre este suceso, Benítez respondió: *Me correspondió estar cerca de esta reforma en materia constitucional y legal en materia electoral que cambió el modelo de comunicación política y que se convirtió, a partir de entonces, como la spotización de la política.*

Yo fui secretario de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados y, por estar en esa comisión, me correspondió, al igual que a varias comisiones, trabajar en comisiones unidas para proceder a elaborar un dictamen luego de muchas consultas, foros y conferencias.

Debo decir que esta reforma respondió más a una presión del PRD en ese momento. Todos sabemos que la elección de 2006 fue altamente competida entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática con algunos aliados por la Presidencia de la República; la diferencia fue menos de un punto entre estos dos partidos. El PRI se convirtió en tercera fuerza en la Cámara de Diputados y hubo, por un lado, la presión de hacer una reforma hacendaria y una reforma energética, enfocada a Pemex, y para que estas dos reformas se pudieran dar el PRD puso en la mesa como condicionante que sí apoyarían tales reformas si se hacía una reforma electoral.

El PRD fue el que propuso este modelo de comunicación política; curiosamente, quienes ahora gobiernan desde otro partido y desde otra trinchera (Morena), pero que

⁹⁰ Entrevista disponible en: [<https://youtu.be/5aZWf9lThEk>]. Canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera.

en aquel tiempo militaban en el Partido de la Revolución Democrática, son quienes impulsaron este formato.

Me acuerdo que hubo una gran presión por parte de toda la industria de la radio y la televisión, que sentían que los partidos y los legisladores estábamos confiscándoles el tiempo aire en radio y televisión, y que los íbamos no solamente a quebrar sino también a hacer que sus ratings se iban a caer con tanto spot, pues se establecía que cada hora deberían estar al aire los spots de los partidos. Toda la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el día que estábamos dictaminando, se apersonó en San Lázaro, tomaron prácticamente el edificio. Ahí estaban comunicadores que pocas veces asisten a las Cámaras, los dueños de estas empresas, y se dio un encendido debate que duró varias horas, en donde ellos exponían que no podíamos hacerles eso de quitarles el tiempo aire. Ahí les hicimos ver que ellos tenían una concesión, pero que todo el espectro radioeléctrico es de todos los mexicanos y que el Estado lo concesionaba a los particulares, que debían de estar agradecidos por haberse beneficiado por tanto tiempo de las concesiones de amplitud modulada, de frecuencia modulada así como de televisión. Se enojaban y nos decían que no les quitáramos lo que era de ellos, porque le habían invertido. Alegaban que en un programa de entretenimiento, en un partido de futbol, en una telenovela, les íbamos a interrumpir con los spots y que eso iba a ahuyentar a sus audiencias porque la gente no quiere ver política, que esa no iba a ser la mejor comunicación que la gente espera de los partidos para hacer proselitismo o para hacer campaña en busca de votos.

Al final era una negociación, hay que decirlo como es: había que ceder, había que entregarle al PRD a cambio de que fueran en otras reformas, lo que estaban pidiendo en lo electoral, y el PAN y el PRI estuvimos de acuerdo en ese tiempo en cederle al PRD. Recuerdo que Pablo Gómez era el defensor de este modelo.

En ese tiempo se compraban los espacios en la radio y la televisión, hasta ese momento el modelo de comunicación era el que más dinero tenía más forma tenía de estar en los medios de comunicación, de comprar minutos, de comprar spots. A partir de este modelo, todos los partidos tendrían igualdad, ya no gastarían ni se contabilizarían en los topes de gastos de campaña, porque todo se pautaría a través del IFE, los materiales y contenidos.

¿Qué sucedió al tiempo? Se pudo satisfacer una exigencia del PRD, se caminó en estas y otras reformas, el país caminó, hubo estabilidad política después de mucho conflicto postelectoral. Pero este modelo de comunicación política a nadie dejó satisfecho porque fueron muchos spots, algunos de ellos con mensajes vagos, difusos, de escasos 30 segundos en donde no alcanzabas a comunicar nada y muchas veces los partidos, con tal de llenar los espacios y los huecos, hacían materiales al vapor no pensando en qué quería escuchar la gente y, ciertamente, se cansó a la audiencia que estaba las 24 horas escuchando los spots y más cuando incluso las programaciones era que se repetía el mismo spot hasta varias veces de un mismo partido de manera consecutiva para cumplir con la normatividad, no pensando en el elector.

En ese momento fue una necesidad, ya pasó mucho tiempo y considero que los partidos debemos impulsar un nuevo modelo, en donde se impulse más los programas de contraste, de debate y que cada partido exponga su posición en temas torales en espacios de dos o tres minutos, como el feminicidio, la violencia de género, por ejemplo, así la gente sabría qué opinan los partidos pues los spots no enriquecen el debate ni construyen ciudadanía, pero, sobre todo, en formatos que no cansen a la ciudadanía para que cada hora estén viendo lo mismo.

Sobre la salida que encontraron los concesionarios de radio y televisión de no vender spots sino comercializar la cobertura informativa, Benítez Ojeda manifestó: Los concesionarios le dieron la vuelta al modelo, encontraron un mecanismo perverso: como ahora no ibas a darle dinero a los medios porque ya todos los espacios iban a ser de los tiempos de los que dispone el Estado en radio y televisión, ya no hubo ingreso para pautar espacios y, ahora, te empezaron a decir: a ti partido, a ti candidato, como ya no te puedo vender spots, ahora te voy a vender cobertura informativa, en donde ahora te voy a hacer entrevistas, voy a hablar de ti en los programas, a generar polémica y debate en torno a tus propuestas y a tu persona, pero me tienes que dar por abajo algún pago sin factura, sin contrato y sin ninguna posibilidad legal de sustentarlo porque sería un delito. Entonces, todo se convirtió en un círculo vicioso, perverso, en donde todos por debajo del agua nos arreglamos, todos seguimos gastando en medios, nada lo reportamos porque no se puede y aprovechamos la spotización que la ley nos

permitió. De manera que ahora sale más caro que lo que costaba antes el minuto en radio y televisión.

Esta entrevista, por demás reveladora, viene a sostener el tema de investigación de la presente tesis y evidencia el desgaste del actual modelo de comunicación política, así como la perversión del mismo por las artimañas de partidos, actores políticos y concesionarios de radio y televisión.

2.3.3 Entrevista a Luis Carlos Ugalde, consejero presidente del IFE en las elecciones federales de 2006

Luis Carlos Ugalde se desempeñó como consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral, justo en la elección presidencial de 2006. En la historia político-electoral de México es recordado porque no quiso declarar a un virtual ganador de la jornada electoral de dicho proceso porque el Programa de Resultados Electorales Preliminares reflejaba una distancia mínima de votos entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa, por lo que ambos se declararon ganadores, lo que derivó en un grave conflicto postelectoral.

El Dr. Ugalde accedió a una entrevista para conocer sus impresiones del actual modelo de comunicación política pues a él le tocó vivir la polémica intervención de los medios masivos de comunicación en la polarizada elección de 2006.⁹¹

De entrada, el entrevistado consideró que el actual “modelo de comunicación política” no puede ser denominado como tal, ya que un modelo supone premisas, metas, estrategias y toda una concepción; por lo tanto, lo que ocurrió en esta reforma fue solo imponer una prohibición para que particulares no pudieran anunciarse en temporada electoral, y la asignación gratuita de tiempos en radio y televisión para partidos, así como la prohibición de publicidad negativa. Agregó que a la distancia no ve qué beneficios ha traído este cambio en la comunicación política en México...

Respecto a la gratuidad de tiempos oficiales que presuntamente iba a generar una democracia electoral menos onerosa, no ha ocurrido; no solo eso, lo que terminó

⁹¹ Entrevista en [https://youtu.be/_vWcMQS2AMA]. Publicada en el canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera.

pasando después de 2007 fue que se gestó un mercado paralelo de compra de cobertura informativa que muchas veces puede ser igual o más cara. Los partidos políticos ya no gastan en medios de comunicación, pero los gobiernos empezaron a gastar cantidades ingentes de dinero, de manera que hoy los gobiernos erogan más dinero del erario que lo que antes ocurría.

Ahora bien, el segundo propósito que se esperaba era tener una democracia mucho más civilizada porque ya no iba a haber campañas negativas. Yo pongo en duda que las campañas negativas sean algo malo para la democracia, lo que es malo para la democracia es la mentira, la calumnia, pero las campañas negativas, duras o rudas, no me parece que sean malas para la democracia y este modelo restrictivo lo único que generó fue un mercado de litigios, un mercado negro de calumnias en las redes sociales y no creo que haya elevado el nivel de debate en la política. No creo que tengamos más filósofos en la política.

Sobre la imposibilidad de que los particulares accedan a la contratación de propaganda mediática electrónica, consideró que es una restricción a la libre expresión, pero abundó en lo siguiente:

Entiendo que el propósito en 2007 era evitar que los muy ricos tuvieran un micrófono más grande y que los que no tienen dinero tuvieran un micrófono pequeño porque generas inequidad en la elección; pero en lugar de prohibir de manera absoluta, mejor se debió haber generado un mercado en donde todos puedan usar sus recursos particulares para expresar su punto de vista. A mí no me gusta eso porque es un modelo negativo y ni siquiera puede llegar a ser llamado un modelo como tal. Ha sido más útil en materia de tener una elección balanceada en medios de comunicación, el monitoreo que ha hecho el IFE desde los años noventa en contar cuántos segundos se concede a cada candidato. A casi 14 años de la reforma de 2007, yo no percibo que haya una vinculación más saludable, profesional, democrática entre medios y política, veo que sigue muy distorsionada.

Como se puede apreciar en estas entrevistas, la coincidencia estriba en el cariz político que tuvo la creación de este modelo de comunicación política, al calor de los saldos de la contienda presidencial del año 2006; y que no se cumplieron los objetivos que se fijaron en la reforma al caer en la *spotización* de las campañas en medios

electrónicos, así como su degeneración en la adquisición de cobertura informativa que, de acuerdo con las entrevistas de Benítez Ojeda y Ugalde, resulta ser más costosa que lo que en su momento fueron los paquetes de spots.

2.4 Fallas encontradas en las primeras implementaciones de la reforma electoral de 2007 y 2008

El proceso electoral federal de 2009 para renovar la Cámara de Diputados fue la primera contienda en la que se puso en marcha el entonces nuevo modelo de comunicación política en México, así como todo el andamiaje jurídico con las etapas bien delimitadas del procedimiento electoral, sobresaliendo figuras como la precampaña, concebida como actos hacia el interior de los partidos políticos para la obtención de candidaturas; el surgimiento de la intercampaña como un espacio para que los partidos políticos pudieran dirimir los conflictos derivados de la selección de sus abanderados, previo al inicio de la campaña electoral, que habría de desarrollarse en la arena mediática, cuidando las expresiones y sujetándose a los tiempos asignados por la autoridad electoral. No obstante, los conflictos derivados de la reforma con relación al modelo de comunicación política se pueden enumerar de la siguiente manera:

XVIII.Exceso de promocionales en radio y televisión. La asignación del tiempo oficial del Estado en radio y televisión propició la *spotización* de las elecciones, ya que las audiencias se saturaron con anuncios de 30 segundos en radio y televisión. Siendo la principal vía de comunicación entre partidos, candidatos y ciudadanos, pero solamente de manera unidimensional.

XIX.Campañas disfrazadas. Se puso de manifiesto la argucia de contratar publicidad en revistas impresas; luego entonces, estas se promocionaban en radio y televisión anunciando sus portadas, las cuales eran alusivas a la oferta de algún partido o candidato. Era la revista la que asumía la publicidad de su producto, que a todas luces promovía a su cliente. Esto se entendió como propaganda disfrazada o encubierta.

XX. Adquisición de cobertura informativa. Las empresas de radio y televisión, al tener la prohibición de venta de spots, vendieron cobertura informativa consistente en la transmisión de entrevistas a candidatos, cápsulas o notas de las actividades propias de la campaña electoral y todo a un costo que no se reportaba tanto en el egreso del recurso por parte de partidos y candidatos, así como en el ingreso por parte del concesionario, causando, además de evasión fiscal, inequidad en las contiendas electorales porque no todos los candidatos recibían el mismo trato en medios electrónicos: los beneficiados eran aquellos que tuvieran el suficiente dinero en efectivo para acceder a tales espacios.

XXI. Restricciones a la libertad de expresión. Limitar los contenidos de las campañas en medios de comunicación masivos, así como las expresiones en cada una de las etapas del proceso electoral, so pena de cometer actos anticipados de precampaña y campaña, fue considerado como limitante a la libertad de expresión.

Respecto al primer punto, este problema fue señalado con oportunidad por un grupo de intelectuales que acudió al Senado de la República a manifestar la imperiosa necesidad del replanteamiento del modelo de comunicación política, porque solamente se concretaba a una transmisión exacerbada de spots, sin dar oportunidad a programas de debate, contraste y análisis de las propuestas de los partidos políticos y candidatos. Por ejemplo, en la elección federal de 2009 se transmitieron 33 millones 456 mil 384 spots, contabilizando los de partidos y autoridades electorales.⁹² Tres años después, en el proceso electoral federal en el que se renovó la Presidencia de la República, el Senado y la Cámara de Diputados, solamente los partidos políticos acumularon un total de 43 millones 756 mil 493 spots en el periodo comprendido del 20 de marzo al 27 de junio de 2012.⁹³

La misiva llegó al Senado en febrero de 2011 y su contenido se reproduce a continuación:

⁹² Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2008-2009. MÉXICO: IFE, p. 50.

⁹³ Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012. MÉXICO: IFE, p. 18.

En el año 2007 el Congreso realizó una importante reforma en materia electoral. Construyó un nuevo modelo de comunicación política durante las campañas. No obstante, todos pudimos observar en las campañas federales de 2009 que la mencionada reforma tuvo una derivación que nos parece perniciosa: la llamada “spotización” de la propaganda electoral. Distribuido el tiempo de radio y televisión en pequeños segmentos de 20 y 30 segundos, la publicidad tendió a parecerse más a la de tipo comercial que a la deseable comunicación política. Se adelgazó el debate, los mensajes se transformaron en “comerciales” y las posibilidades de los análisis se redujeron hasta convertirse en simples frases “ocurrentes”.

Creemos que antes de que inicie el próximo proceso electoral sería conveniente que se ajustara este aspecto de la reforma para abrir la posibilidad de que el tiempo del Estado al que tienen derecho los partidos fuera distribuido de tal manera que se fomentaran los programas de debate entre ellos y espacios unitarios en los que cada partido pudiera exponer sus tesis, sus análisis y sus propuestas. Por supuesto, podría mantenerse una pequeña franja de spots, pero lo medular sería utilizar las posibilidades que abren los grandes medios de comunicación masiva para intentar inyectarle un mayor sentido al debate electoral.

Hay tiempo para esta reforma. La creemos necesaria. Sin duda ayudaría a que el proceso electoral contribuya a una mejor comprensión del momento que vive el país. El tema está en sus manos.⁹⁴

Por otra parte, los partidos políticos y los concesionarios encontraron la manera de darle la vuelta a la prohibición de vender tiempo aire: los primeros, para gozar de mayor posicionamiento; los segundos, para recuperar el ingreso que dejaron de percibir por la venta de anuncios durante las campañas electorales. Se trata, primero, de la aparición de propaganda disfrazada o encubierta en medios de comunicación masiva, así como la adquisición de cobertura informativa en noticieros y programas de análisis en radio y televisión.

Sobre la propaganda disfrazada, en 2009 se presentó un caso emblemático. El Partido Verde Ecologista de México contrató publicidad en la revista *TVyNovelas* que en su portada exhibía a los actores Raúl Araiza y Maite Perroni, promocionando las propuestas que el partido impulsaría en la Cámara de Diputados. La argucia consistió en que la revista contrató publicidad en televisión para promocionar la portada de su

⁹⁴ Carta firmada por Héctor Aguilar Camín, Miguel Alemán Velasco, Cuauhtémoc Cárdenas, Juan Ramón de la Fuente, Carlos Fuentes, Enrique González Pedrero, Diego Valadés y José Woldenberg. Cfr. Coello, Clicerio. De la Mata, Felipe. Villafuerte, Gabriela. *Op. Cit.*, p. 24.

medio impreso, donde los actores resaltaban las propuestas legislativas del Partido Verde. A este respecto, pese a que el partido político no fue el contratante de los spots sino la revista, el entonces IFE consideró que se incurría en propaganda mediática encubierta.⁹⁵

Aunado a este problema, surgió la adquisición de cobertura informativa, la cual se contrató de manera oculta entre partidos, candidatos y concesionarios de radio y televisión, sin mediar documentos que respaldaran el contrato, así como transferencias bancarias pues el pago –desde ese entonces– se realiza en efectivo. A este conflicto, Jorge Fernández Ruiz le denominó “infomerciales electorales” y lo explica de la siguiente manera:

Producto resultante del empleo combinado del marketing y de la publicidad para multiplicar exponencialmente la venta de productos o la cosecha de votos, el infomercial es una burda modalidad del mensaje subliminal que se empezó a utilizar en la radio y luego pasó a la televisión, donde logra sus resultados más espectaculares, a través de dos modalidades básicas: el videoclip y el videoprograma, generalmente con duración de dos y veintiocho minutos, respectivamente; en ambas variantes se recurre a testimonios de personajes muy conocidos de la farándula, en el deporte, en el mundo de los negocios, de la ciencia, de cultura o de la política; se trata por lo general de un mensaje subliminal y, por tanto, planeado para transmitir de manera subrepticia, por debajo de los niveles ordinarios de discernimiento, pero que impacta con fuerza en el inconsciente, por almacenarse en la mente profunda. ⁹⁶

Esto ha sido muy usual en noticieros, programas de entretenimiento y de análisis político, derivando en una falta de equidad en el tratamiento de todas las opciones políticas durante una contienda electoral. Esto orilló a que los partidos se inconformaran ante dicha situación, pero los representantes de los medios de comunicación alegaron que se trataba de un ejercicio auténtico tanto de libertad de expresión como del derecho a informar.

⁹⁵ Según el reporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los promocionales en los que aparecieron los actores Raúl Araiza y Maité Perroni –que fueron ofrecidos por la televisora al partido– aparecieron 551 veces al aire. Disponible en: [<https://www.jornada.com.mx/2009/06/29/politica/003n1pol>]. [Consultado en: 7 de mayo de 2020].

⁹⁶ Fernández, Jorge. *Tratado de derecho electoral*. MÉXICO: Porrúa. 2010, p. 411.

En el proceso electoral 2011-2012 se presentaron 90 quejas en las que se denunció la presunta compra, contratación o adquisición de tiempo en radio o televisión y el IFE aceptó que este tipo de quejas es complejo pues en general se suele alegar que las restricciones entran en colisión con el derecho humano a la libertad de expresión, así como al dilucidar cuándo se trata de un ejercicio periodístico y cuándo es una simulación.⁹⁷ Por esta razón, procederemos a desmenuzar las situaciones problemáticas a las que se enfrentan las autoridades electorales para resolver controversias en las que estén involucrados partidos y medios de comunicación en torno a la compraventa de espacios en radio y televisión.

El dilema consiste en determinar criterios que aseguren el derecho a la libre expresión y, a la vez, se sancione la adquisición de tiempos a través de la simulación del trabajo periodístico. Las opciones para hacer frente a esta dificultad dependen del tipo de género periodístico o de propaganda en concreto, por lo que el entonces IFE planteaba las siguientes ideas:⁹⁸

a) Entrevistas. En principio, se presume que la persona física o moral que produce y transmite ese género noticioso, así como quien participa en el mismo, actúan en el marco de los derechos de libertad de expresión e información.

La entrevista a un candidato en tiempos de campaña sobre un tema determinado no está impedida, de hecho, en tiempo de campaña no solo son legítimas sino necesarias para la emisión de propuestas concretas y de los diagnósticos de los candidatos sobre los problemas públicos, por lo que los comentarios emitidos por un candidato en este contexto no son materia de sanción porque están en el marco del ejercicio del derecho humano a la libre expresión de las ideas.⁹⁹

Lo que se debe analizar son elementos objetivos, como indicios de que esa entrevista haya sido contratada para ser empleada como propaganda o promocional, derivado, por ejemplo, de su repetición o retransmisión en un número indeterminado de

⁹⁷ Libro Blanco del PEF 2011-2012. *Op. Cit.*

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ Vid. SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009; SUP-RAP-251/2009; y SUP-RAP-589/2011. Entrevistas dedicadas a Demetrio Sodi de la Tijera.

ocasiones a guisa de promocionales, pero si bien los partidos se acusan unos a otros de esta práctica, su comprobación se ha tornado imposible.¹⁰⁰

Sobre el quid de la comprobación, los partidos agraviados por la supuesta compra de cobertura informativa y entrevistas en espacios de análisis acompañan sus recursos de impugnación con discos magnéticos de las entrevistas realizadas a los virtuales ganadores durante el transcurso del proceso electoral, pero dejan al arbitrio de la autoridad jurisdiccional que valore si son inducidas o no, es decir, apelan al criterio subjetivo de su valoración, en los que los magistrados electorales resuelven que los representantes de los medios y los candidatos están en el uso de la libertad de expresión y el derecho a informar.¹⁰¹

b) Reportaje. Cuando se lleva a cabo un reportaje en tiempo de campaña, sobre todo sobre un partido político o candidato, lo lógico es que se presenten imágenes del tema y que se haga referencia a sus actividades o propuestas, puesto que el medio de comunicación pretende aportar la mayor información posible en torno al objeto, tema y candidato.¹⁰²

Ahora bien, a fin de determinar si un reportaje infringe la prohibición de adquisición de tiempos en radio y televisión, el IFE proponía valorar los siguientes componentes:

- Objetividad. Si las crónicas aportan datos en información veraces respecto al objeto del reportaje. Si existe una diferenciación entre los hechos y las opiniones del reportero o las del partido político o candidato.
- Imparcialidad. Si los reportajes son un medio para la denostación, calumnia o difamación de personas.
- Debida contextualización del tema, candidato, partido político o hecho materia del reportaje. Si el reportaje está debidamente identificado y la información proporcionada está colocada en su contexto.

¹⁰⁰ Vid. SUP-RAP- 589/2011.

¹⁰¹ Vid. TE-JE-042/2013 y Acumulados.

¹⁰² Vid. SUP-RAP-280/2009.

- Forma de transmisión. Se debe verificar el número de transmisiones y la publicidad que se le da al reportaje, pues no es un género publicitario como el promocional.
- Gratuidad. No debe implicar el pago de una contraprestación.¹⁰³

Si bien el IFE proponía todos estos elementos de valoración, volvemos a encontrarnos con el tema de la gratuidad, la cual es alegada como cierta tanto de los concesionarios como de los partidos, pero los elementos anteriormente citados son bastante subjetivos, tanto que pueden variar de acuerdo con la óptica de cada persona y más porque no existe un elemento objetivo como factura o contrato que demuestre la compra de espacio publicitario, de manera que solamente se podría tener en cuenta que la transmisión de estos géneros periodísticos sea de manera reiterativa y se denote claramente la obtención de un beneficio o aprovechamiento.

c) Propaganda comercial. Se ha sostenido que la publicidad comercial o de promoción empresarial bien puede contener propaganda electoral cuando se demuestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía por incluir signos, imágenes, emblemas, nombres o expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.¹⁰⁴ Por ello es que la Sala Superior se pronunció por que se analicen estas circunstancias particulares para determinar si existe un auténtico ejercicio del derecho a informar o si se trata de una simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.¹⁰⁵

A todo lo anteriormente expuesto, siempre estuvo presente el estigma de que este modelo atentaba contra la libertad de expresión, no solo por las condiciones constitucionales y legales para el contenido de los spots sino al limitar cualquier tipo de

¹⁰³ Libro Blanco del PEF 2011-2012. *Op. Cit.*

¹⁰⁴ Vid. Jurisprudencia 37/2010 emitida por la Sala Superior del TEPJF. PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

¹⁰⁵ Vid. Jurisprudencia 29/2010 emitida por la Sala Superior del TEPJF. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.

expresión de los aspirantes, so pretexto de ser reconvenidos por actos anticipados de campaña.

En el afán de erradicar las campañas negativas de las contiendas electorales, el Legislador estableció en la reforma de 2007 y 2008 los elementos que se presentaron durante la elección del año inmediato anterior, tales como prohibir los ataques entre partidos y candidatos en aras de elevar la calidad del debate, así como sujetarse a los tiempos gratuitos administrados por la autoridad federal electoral; sin dejar de lado la negativa a particulares de incidir en los procesos electorales con la contratación de publicidad en los medios masivos.

En el dictamen de la reforma, emitido por la Cámara de Diputados, puede leerse que no se trata de imponer restricciones o limitaciones a la libertad de expresión sino delimitar sus alcances.¹⁰⁶ César Astudillo se pronunció en favor de esta reforma, haciendo las consideraciones de que ni la libertad de expresión ni el derecho a la información representan derechos absolutos, pues como todos los demás derechos y libertades están sometidos a límites impuestos desde la Constitución y a posteriores ejercicios de concretización legislativa y compatibilización con otros derechos y libertades. Los límites impuestos, no obstante, deben ser razonables, justificados y respetar el contenido esencial de derecho para que sea compatible con el test de proporcionalidad.¹⁰⁷

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que las restricciones deben cumplir con los criterios de razonabilidad, consistente en enfocarse a los fines perseguidos; y al de proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición en su ejercicio.¹⁰⁸

Estos cuatro problemas se pretendieron erradicar en la reforma electoral de 2014, al fijarse estructuras institucionales para darle un mejor tratamiento al modelo de comunicación política, a fin de contener los vicios que se fueron presentando y que ya

¹⁰⁶ Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados del 14 de septiembre de 2007, p. 5.

¹⁰⁷ Astudillo, César. *Op. Cit.*, p. 425.

¹⁰⁸ Vid. Tesis 1ª. XIX/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t.1, junio de 2012, p. 262, 1ª Sala, Libro IX, rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO.

se comentaron con antelación, lo cual trataremos en el siguiente punto con mayor amplitud.

2.5 Reforma de 2014, un refuerzo al modelo de comunicación política

El 10 de febrero de 2014, se publicó el Diario Oficial de la Federación la reforma político-electoral, derivada del Pacto por México, un acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas para sacar adelante las denominadas reformas estructurales.¹⁰⁹

Luego entonces, los legisladores federales emprendieron una serie de cambios significativos al sistema electoral mexicano, tales como dotar de mayores facultades al IFE para convertirlo en autoridad de rango nacional, así como la creación de una sala especial en la estructura del TEPJF para atender controversias exclusivas derivadas de las violaciones al modelo de comunicación política. En el citado Pacto por México, se fijó como meta crear una autoridad electoral nacional (Instituto Nacional Electoral), acompañada por una legislación de carácter general, tal como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Delitos Electorales (LGDE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).¹¹⁰

Si bien esta reforma trajo aspectos interesantes como la regulación de las candidaturas independientes, cuya figura incidió en el modelo de comunicación política; la contemplación de la reelección legislativa y de integrantes de los ayuntamientos; la coordinación estrecha de los órganos públicos electorales con la autoridad administrativa nacional en materia de elecciones, entre otros elementos significativos, en materia de comunicación política se hicieron los siguientes ajustes:

XXII. Se crearon causales de nulidad con rango constitucional, entre las que figura la adquisición de cobertura informativa, esto con el afán de frenar los infomerciales

¹⁰⁹ El 3 de diciembre de 2012, el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto, dio a conocer el acuerdo entre el PAN, el PRD y el PRI, denominado Pacto por México, mediante el cual se pretendía sacar adelante la aprobación de las reformas estructurales, entre las que figuraba la reforma político-electoral. Disponible en: [<https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>]. [Consultado en: 18 de junio de 2020].

¹¹⁰ Documento del Pacto por México. Disponible en: [https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos#fullscreen&from_embed]. [Disponible en: 18 de junio de 2020].

electorales o la propaganda encubierta y, para hacerse válidas, los juzgadores deberán tomar en cuenta que las violaciones deben ser determinantes cuando la diferencia obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5 por ciento.¹¹¹

XXIII.La incorporación de las regulaciones derivadas de la multiprogramación y de la televisión restringida o de paga, así como la prohibición de contratar propaganda electoral en medios del extranjero para que sea difundida en territorio nacional.¹¹²

XXIV.Se eliminaron restricciones en el contenido de la propaganda mediática masiva, al dejar solamente la prohibición de hacer campañas calumniosas en radio y televisión, o sea, que se imputen delitos a candidatos sin que haya existido una causa penal de por medio.¹¹³ Los partidos políticos sí deberán abstenerse de emplear cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos.¹¹⁴

XXV.El Legislador reforzó el procedimiento especial sancionador al crear una Sala Regional Especializada en la estructura del TEPJF, en donde el INE funge como autoridad instructora y el ente jurisdiccional resuelve las controversias de una manera sumaria.¹¹⁵

¹¹¹ Artículo 41, Base III, Apartado A, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, el artículo 78 bis, numeral 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que habrá la presunción de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y espacios informativos o noticiosos, sea evidente su carácter reiterado y sistemático, con la finalidad de promover una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

¹¹² Artículos 159, numerales 4 y 5; 184, párrafos 6 y 7 y 242, párrafo 5 de la LEGIPE.

¹¹³ Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa solo podrán iniciarse a instancia de la parte afectada. Artículo 471, numeral 2 de la LEGIPE.

¹¹⁴ Artículo 25, primer párrafo, inciso o). Ley General de Partidos Políticos.

¹¹⁵ Es el procedimiento que, en todo tiempo, instruirá la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral cuando se denuncie la transgresión a lo establecido en los artículos 41, Base III, así como 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo medio comisivo sea radio y televisión. Durante un proceso electoral, este procedimiento se instruirá cuando se observe la comisión de conductas que transgredan los preceptos constitucionales citados con anterioridad; las normas sobre propaganda política o electoral; las conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, así como el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos, candidatos y candidatos independientes. Esto se encuentra fundamentado en los artículos 470 de la LEGIPE y el 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

XXVI. Los candidatos independientes recibieron el tratamiento cual si fuesen partidos políticos de nueva creación, para ser tomados en cuenta en el reparto de tiempo en radio y televisión de la bolsa del 30 por ciento.¹¹⁶

XXVII. En un intento de paliar la *spotización* de las elecciones, se estableció en la norma electoral la obligatoriedad de la autoridad electoral de organizar al menos dos debates durante las campañas electorales de Presidente de la República; aunque en las bases constitucionales ya citadas en el primer punto, se eliminaron los programas de cinco minutos mensuales y se incrementó el tiempo destinado a partidos políticos durante las precampañas, pasando de 18 a 30 minutos diarios y la posibilidad de anunciarse durante las intercampañas por 24 minutos diarios.¹¹⁷

2.6 Consideraciones finales

Todo este entramado jurídico –hasta el momento de redactar el presente capítulo– representa el modelo de comunicación política vigente en México, el cual no sufrió grandes cambios en la transición de las reformas de 2007, 2008 y 2014.

No obstante, se puede apreciar cómo se ha transitado de un esquema laxo, en donde la regulación de la participación de los medios de comunicación en temas electorales no estaba del todo regida por el control político que ejercía el gobierno sobre los mismos, para posteriormente pasar a la configuración de un modelo liberal en el paquete de reformas a partir de la *caída del sistema* en 1988, mismo que perduró hasta la elección presidencial de 2006, en la cual se evidenció la disparidad en el acceso y venta de tiempo en medios de comunicación masiva.

Una vez que el presente trabajo de investigación cuenta con los apartados teórico y evolutivo de la comunicación política en México, resulta oportuno realizar un ejercicio

¹¹⁶ Artículo 412 de la LEGIPE.

¹¹⁷ El debate es el acto en virtud del cual los candidatos, debidamente registrados en un proceso electoral, exponen sus ideas sobre un mismo tema. El Consejo General del INE organizará dos debates obligatorios entre los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos. En términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los Consejos de los Organismos Públicos Locales Electorales organizarán debates entre los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno de la Ciudad de México y promoverán la celebración de debates para los cargos locales. Todo esto lo establece el artículo 218, numerales 1, 2 y 4 de la LEGIPE.

de derecho comparado para equiparar este modelo con el de otras naciones y tomar las notas singulares que pudieran implementarse para que el país tenga un sistema de comunicación política con mayor apertura e interacción entre autoridades, partidos, candidatos y electores, para construir un modelo híbrido en el que la autoridad administrativa electoral no pierda la rectoría de la distribución de los tiempos del Estado, sin dejar de lado la posibilidad de un mercado controlado de publicidad electoral.

CAPÍTULO III

LOS MODELOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL PLANO INTERNACIONAL

3.1 Consideraciones preliminares

El año 2020 quedará grabado en la memoria colectiva mundial por el padecimiento de una de las pandemias más trágicas de la historia de la humanidad, pues trastocó la salud pública, la educación, la economía y la vida en democracia, específicamente en las formas de hacer campañas políticas, durante las cuales quedaron vedados los eventos multitudinarios, los recorridos de casa por casa y toda forma de contacto directo entre candidatos y ciudadanos. Por ello es que nuevamente se consideró a los medios de comunicación masiva para llevar educación básica a los hogares de los estudiantes para no ponerlos en situación de riesgo y, al mismo tiempo, para abrir sus espectros en la realización de campañas político-electorales, de la mano ya no solo de las redes sociales sino de plataformas para sostener encuentros virtuales. Cabe hacer notar que la vida democrática cambió radicalmente, desde el acceso *online* a la justicia electoral, las sesiones virtuales tanto de los órganos electorales como de los tribunales hasta con la exploración del voto electrónico en aras de evitar la movilidad y con ella los contagios de covid-19.¹¹⁸

Igualmente, en el año en mención la política mundial tenía sus ojos puestos en la elección presidencial de Estados Unidos de América (EUA), cuyo distintivo es su modelo de comunicación político-electoral, concebido desde un esquema de amplias libertades para decir y hacer; esto es, no hay limitantes en las expresiones de los candidatos en radio y televisión, pues se considera que esto fomenta la conciencia

¹¹⁸ El futuro de la comunicación política sigue tendencias del *Big Data* a través de las herramientas de la inteligencia artificial y la minería de datos, para segmentar y hasta personalizar los mensajes a través de redes sociales. La pandemia trajo nuevos escenarios digitales que enlazan las funciones tradicionales de los programas de infoentretenimiento de la televisión, y con la superación del encuentro no mediatizado de las campañas tradicionales, tendencia que merece la pena monitorear de cara al futuro pospandemia. Cfr. Crespo, Ismael. Diez tendencias para esta década en comunicación política. Revista *Más Poder Local*. 11 (42): 6-21. España, septiembre, 2020.

crítica de los ciudadanos y, además, no hay restricciones en la compra de tiempo en televisoras y radiodifusoras.

La experiencia en países europeos es distinta pues el acceso de los actores políticos a los medios masivos es más cerrado, sujetándose exclusivamente a los tiempos gratuitos que les son otorgados por el Estado y que, sin duda, fueron una influencia en México en la construcción del actual modelo de comunicación política que, como quedó asentado en el capítulo anterior, data de la reforma electoral de 2007 y 2008.

Lo interesante de esta investigación, en la que se realiza el estudio comparado de los modelos de comunicación política en las diversas latitudes de los sistemas jurídicos y políticos, es que en el caso de Latinoamérica se presenta un caso *sui generis*: la existencia de modelos híbridos, consistentes en dotar a los partidos políticos y candidatos independientes de una franja de tiempo gratuito en radio y televisión, pero con la posibilidad abierta de que también puedan adquirir tiempo publicitario en los medios de comunicación masiva, pero con ciertas medidas de control para privilegiar la equidad en las contiendas electorales.

En tal contexto, este capítulo se enfocará en analizar los tres tipos de modelos que existen en el concierto internacional, que vienen a ser el modelo de amplias libertades (EUA), el restrictivo que campea en Europa y el híbrido que tiene presencia considerable en los países del Cono Sur, con excepción de Brasil, además de Chile y México (América del Sur y América del Norte, respectivamente), que siguen la tradición europea, lo cual allá no sucede con Italia, cuyo modelo se distingue por ser híbrido en su totalidad, por lo que su análisis requiere de un apartado especial.

Si bien no es materia de esta investigación profundizar en el papel de los medios de comunicación masiva, vamos a encontrar la existencia de un mosaico plural en la arena mediática de EUA, así como la presencia mayor de medios del Estado y una menor de estaciones privadas, de ahí la configuración de los modelos controlados de comunicación político-electoral. Por eso se practicaron tres entrevistas a consultores políticos y académicos de comunicación política, para conocer sus experiencias con la aplicación de los modelos de comunicación y ellos nos revelarán las argucias de

partidos, candidatos y empresarios mediáticos para dotar de mayor presencia televisiva a quienes aporten más recursos económicos.

Durante el curso de la investigación, se decidió analizar los modelos de comunicación política plasmados en el presente capítulo por la trascendencia no solo de sus competencias electorales sino por la serie de reformas recientes a sus sistemas electorales, que los hacen de por sí novedosos, como son los casos de Colombia, Perú, Guatemala, por citar los más emblemáticos en lo que a su composición mixta se refiere.

El objeto del presente estudio comparativo permitirá una aproximación a la propuesta de un nuevo modelo de comunicación política en México, tomando elementos de otros países que permitan generar un modelo que configure el ciclo de la comunicación con el de la emisión e intercambio de mensajes, percepciones y opiniones entre partidos, candidatos y ciudadanos.

3.2 El modelo norteamericano

El modelo de comunicación política de EUA sobresale por su amplio liberalismo, al dotar de una amplia libertad de expresión tanto a partidos, candidatos, como a personas físicas y morales para tener desenvoltura en la arena mediática, pues en esta nación se tiene la idea de que la libertad de expresión debe ejercerse lo más holgadamente posible, porque de esta manera se genera conciencia crítica y participativa en el ciudadano estadounidense.¹¹⁹

En este sentido, César Astudillo considera que este modelo promueve el mercado de las ideas, al permitir el acceso a los medios masivos de comunicación de forma

¹¹⁹ El 5 de noviembre de 2020, el presidente de EUA, Donald Trump ofreció un mensaje a los ciudadanos estadounidenses en el que afirmó que estaba siendo víctima de un fraude electoral. MSNBC, CBS, NBC, ABC y Univisión cortaron la transmisión porque afirmaron que el mandatario estaba mintiendo. CNN y Fox News acompañaron todo el discurso, pero la primera colocó un cintillo que advertía: "Sin pruebas, Trump se dice víctima de fraude". Fox News, la única cadena que abiertamente ha apoyado las posiciones de Trump, puso al aire después del discurso a su corresponsal en la Casa Blanca, John Roberts, quien señaló: "no hemos visto ninguna prueba" que respalde la declaración del Presidente de que ha sido víctima de un fraude electoral. "Si vamos a censurar a los políticos por mentir, tendríamos que estar interrumpiendo constantemente todas las transmisiones políticas (...). Tampoco estoy de acuerdo con la censura de Facebook a distintas posiciones políticas. No me siento tan incómodo con el etiquetado de Twitter a las afirmaciones falsas de Trump y de otros políticos, ya que sí se permite ver el texto original, pero me da la impresión de que Twitter etiqueta algunas mentiras, pero no otras que coinciden más con los puntos de vista de sus dueños y editores": Sergio Sarmiento, Jaque Mate: Censura y política. Reforma, MÉXICO. 10 noviembre 2020.

proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados, al liberar la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas.¹²⁰

La Corte norteamericana sostiene que solo mediante el gasto en publicidad es posible que los candidatos puedan expresar su opinión y, por ende, divulgar sus posicionamientos políticos, por lo que el dinero es un medio válido para ejercer la libertad de expresión y cualquier limitación podría influir negativamente en la voluntad del elector, privándolo de la adquisición de información necesaria para la decisión del sentido de su voto.¹²¹ Únicamente, la Federal Election Commission (FEC) vela por la garantía de una posición de igualdad entre los candidatos respecto a la compra de espacios publicitarios, en cuanto no se den precios ventajosos ni tratos preferenciales a los candidatos sino que sean para todos las mismas condiciones comerciales, así quedó plasmado en la cláusula de *equal i/me*.¹²²

Con relación a lo anterior, la Federal Communications Act de 1934 estableció las bases para garantizar la equidad en las contiendas electorales, en cuanto al acceso a medios masivos se refiere; es lo que la doctrina denomina *equal opportunities rules* y la *fairness doctrine*, consistentes en la igualdad del tratamiento en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los previos; igualmente, implica que todo espacio concedido a título gratuito a un candidato en la televisión impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita.¹²³ En lo que respecta a los reportajes, entrevistas, conferencias de prensa, mesas redondas, así como programas de análisis político, quedan al libre manejo de

¹²⁰ Astudillo, César. *Op. Cit.*, p. 334

¹²¹ Es de suma relevancia la sentencia de Buckley vs. Valeo de 1976, cuando la Corte declaró inconstitucionales las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral, establecidas en la Federal Election Campaign Act de 1974. Se consideró que se violentaba la libertad de expresión y la libertad de prensa. Disponible en: [<https://youtu.be/iXnpowc6y0c>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

¹²² Consagrada por la Communication Act y validada por la Corte Suprema en CBS vs. FCC (1981). Esta cláusula significa que cualquier candidato tiene derecho a comprar el mismo tiempo de emisión y en condiciones equivalentes, fundamentalmente en cuanto al precio y periodo de emisión, al adquirido por otro de los candidatos. Disponible en: [<https://youtu.be/bRZYrFwwNMA>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

¹²³ Disponible en: [<https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting#SPEECH>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

las televisoras, con la única condicionante de informar de manera completa, objetiva e imparcial.¹²⁴

El modelo norteamericano goza de tanta libertad que normaliza las campañas negativas, mejor conocidas en ese país como “guerra de lodo” (*mudslinging*), al no distinguir entre propaganda negativa y ataque a candidatos, procurando distinguir al oponente a partir de resaltar los aspectos criticables tanto de sus propuestas como de su imagen, carácter y valores, generando así un elemento de evaluación entre el contraste y el ataque.¹²⁵

En EUA la propaganda negativa no es vista desde la óptica de los efectos que pueda tener en la intención del voto sino como parte de la libertad de expresión y el contraste de ideas, que si bien puede desbordarse de vez en cuando, resulta sano para el debate democrático y útil para llamar la atención del votante sobre ciertos aspectos de los contendientes y de sus programas ofertados al electorado.

Es fácil suponer que, en un ambiente en el que no se pudieran señalar los errores y las faltas de los adversarios, o criticar sus programas y propuestas, sería muy difícil llamar la atención de los electores sobre aspectos que podrían llegar a incidir después en la hora de gobernar. En términos teóricos, prohibir la propaganda negativa implica, en efecto, limitar la libertad de expresión en momentos en los que el debate y la deliberación deberían gozar de un amplio abanico de libertad y pluralidad, pues está en juego la conformación de gobiernos y legislaturas. Este planteamiento conduce a su vez a preguntar si es válido todo tipo de críticas y ataques; la respuesta que se ofrezca debe tomar en cuenta no solo la teoría sino la historia, el contexto y la cultura de cada país.¹²⁶

En este contexto, el spot es la unidad de difusión preferida durante los procesos electorales en EUA, pues en esa nación existe una gran cantidad de estudios que

¹²⁴ Vid. Sánchez, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. MADRID: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2007.

¹²⁵ Vid. Guerrero, Manuel Alejandro y Moreno, Margarita. *Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México*. Disponible en: [https://www.academia.edu/35487556/CAMPAÑAS_NEGATIVAS_LOS_PROBLEMAS_DEL_MODELO_DE_COMUNICACIÓN_POLÍTICA_EN_MÉXICO]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

¹²⁶ Ídem.

revelan datos interesantes, tales como que los anuncios publicitarios en medios masivos ayudan a aumentar el conocimiento de los votantes acerca de los candidatos poco conocidos; acercan los temas a los electores y, a fuerza de repetición de los mismos, ayudan a posicionar el nombre del candidato, algo que se conoce como *branding*, o sea, el posicionamiento de una marca.

Una de las características de los spots en el mercado de las ideas estadounidense gira en torno a diseñar campañas negativas que tiendan a comparar más las políticas públicas, los resultados de los servidores o representantes populares, en lugar de centrarse en su imagen pública.

Por ejemplo, Geer sostiene que durante las campañas presidenciales de EUA la gran mayoría de los spots negativos ofrece información sobre el desempeño de los gobiernos y datos sobre política pública que, de otro modo, sería difícil obtener para el votante promedio; además, revelan aspectos que pueden ser de interés real para los votantes, promoviendo así mayor atención e involucramiento.¹²⁷

Con lo anteriormente expuesto, se podría considerar que el modelo de comunicación política de EUA es más dinámico por su apertura en cuanto a la contratación de anuncios en radio y televisión, en donde los contendientes de una elección tienen la réplica inmediata en el permanente intercambio de mensajes en la arena mediática masiva. En comparación con el modelo mexicano, en la presente investigación se ha dado cuenta de que a partir de la reforma electoral de 2007 y 2008 la comunicación política se centralizó en la autoridad electoral, que ordena el pautaje de los spots a los distintos concesionarios, cuyos contenidos van limitados por la propia legislación electoral, en el sentido de no calumniar ni denigrar tanto a personas como a instituciones.

Amén de la amplia libertad en el gasto, contratación y emisión de spots, el modelo de la Unión Americana contempla la libre organización de debates entre precandidatos y candidatos. Hay un extenso margen entre los empresarios de la comunicación para realizar la confrontación entre los aspirantes a un cargo de elección popular con formatos ágiles, donde los protagonistas pueden ser cuestionados sin cortapisas tanto

¹²⁷ Vid. Geer, John. *In defense of negativity*. EUA: The University of Chicago Press. 2006.

por los moderadores como por el público asistente; mientras que en México, la organización de debates obligatorios recae directamente en el INE y de una manera limitada.¹²⁸

Tal y como se apuntó en los comienzos del presente capítulo, cada modelo de comunicación política viene a ser un reflejo de la cultura e idiosincrasia de cada latitud; en el caso norteamericano, la comunicación política descansa sobre la libertad en la amplia expresión de la palabra, tanto así que es común que sus representantes populares puedan buscar la reelección sin tener que separarse del cargo; por ejemplo, el presidente de EUA por las mañanas despacha en la Casa Blanca y por las tardes hace campaña, se traslada en el avión de gobierno a los estados en donde va a hacer campaña, y en esos traslados atiende aspectos de su campaña y del gobierno.

Si se contrasta este modelo con el mexicano, se podrá encontrar que son dos polos completamente opuestos, pues en México se controla el comportamiento de los servidores públicos y se cuida cada expresión de tinte político, pero eso no es óbice para pensar en reconstruir un modelo en el que se reabra la contratación de spots, el tiempo del Estado se destine a la organización de más debates y programas de contraste que propicien no solo electores más informados sino también más participativos en los temas de la cosa pública.

Aun y cuando pudiera pensarse que el modelo norteamericano y el inglés son similares por compartir figuras jurídicas de la familia anglosajona, las características de este son completamente distintas pues la influencia europea (con excepción de Italia) es restringir el acceso a los medios masivos, mas no así en el contenido de las expresiones de los candidatos durante los debates, pero estos temas serán tratados con mayor precisión en el siguiente apartado.

3.3 La regulación de la comunicación política en Europa

¹²⁸ Vid. Juárez, Julio. Et. Atl. *Routledge international handbook on electoral debates*. FLORIDA: Routledge Taylor & Francis Group. 2020.

Julio Juárez abunda al respecto en el Webinar “Comunicación política en un contexto aproximado al estudio comparado de los debates electorales”. Disponible en: [<https://youtu.be/jjclECGzhjs>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

En el apartado anterior se dio cuenta del modelo liberal de la comunicación política, en el que se privilegia la libre expresión y la libertad de prensa sin la menor cortapisa, así como la amplitud del mercado de las ideas.

Ahora, pasamos al análisis de la regulación de la comunicación política en el continente europeo, sin embargo, cabe precisar que no se hará un recorrido por todos y cada uno de los países del Viejo Continente sino que el punto de partida es la familia anglosajona, que es el caso de Inglaterra, para hacer un comparativo con el de EUA – que son muy distantes–, así como en tomar la referencia de Alemania y España por su pertenencia a la familia romano-germánica.

No obstante, vamos a encontrar que pese a tener modelos políticos y jurídicos diversos, tienen mucha similitud en el sentido de restringir el acceso a los medios de comunicación masiva, tanto en lo que se refiere a la comunicación gubernamental como en la político-electoral. Es lo que podemos identificar como los modelos restrictivos de la comunicación política, cuya misión es garantizar la equidad de las competencias electorales, mas no limitar las expresiones de los competidores.

Cabe apuntar que existe la excepción a la regla y esta la vamos a encontrar en Italia, en donde a todas luces su modelo se caracteriza por ser híbrido, que concede franjas gratuitas de tiempo en radio y televisión para que los partidos políticos puedan exponer sus propuestas mediante spots y, al mismo tiempo, concede la facultad para que estos puedan comprar tiempo determinado en radio y televisión privadas.

3.3.1 El modelo inglés

Este modelo parte de dos premisas: permitir el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión a través de espacios gratuitos, así como establecer una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.

Al respecto, Astudillo, citando a Roberto Borello, nos da mucha luz comprensiva de la siguiente manera:

La regulación en Inglaterra se caracteriza por dos peculiaridades típicas de su entorno: la familia jurídica a la que pertenece y el sistema de partidos existente. En relación con lo primero, baste señalar que las normas reguladoras del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo a partir de la práctica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos. La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.¹²⁹

Con base en lo anterior, los factores sobresalientes del modelo inglés son la cesión de espacios gratuitos a partidos con registro durante procesos electorales o de referéndum, así como en periodos no electorales para hacer presencia con la ciudadanía. Así quedó establecido en la Political Parties Elections and Referendums Act. En este mismo ordenamiento jurídico se constituyó la Electoral Commission con competencia consultiva en las entidades que tienen facultades de emitir normas sobre el acceso a medios masivos, tales como la BBC y la Independent Television Commission.¹³⁰ A partir de año 2003, surge la Office of Communications, órgano responsable de figurar como autoridad rectora de la materia, la cual puso en vigor el Broadcasting Code for Television and Radio que, al igual que la BBC, establece las normas para que los partidos accedan a medios masivos, así como la prohibición para particulares y partidos de contratar spots con fines electorales.¹³¹

De esta misma disposición se desprende, en su sección 321, que habrán de evitarse las transmisiones de todo tipo de mensajes que tengan una finalidad política, como influir en el resultado de una elección o referéndum, así como en los procesos legislativos y en la toma de decisiones públicas.¹³²

¹²⁹ Borello, Roberto, citado por Astudillo, César. *Op. Cit.*, p. 340.

¹³⁰ Disponible en: [<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>]. [Consultado en: 16 de septiembre de 2020].

¹³¹ Disponible en: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_30#pt1-ch1-pb4-l1p8]. [Consultado en: 16 de septiembre de 2020].

¹³² Ídem.

La comunicación política en Inglaterra se ha redimensionado para no depender en gran medida de los medios de comunicación masiva sino para generar canales que permitan, tanto a gobernantes como a políticos, establecer una comunicación directa con el ciudadano, al tener más apertura en el quehacer institucional y generar estrategias para realizar asambleas en las comunidades y dejar la libre cobertura por parte de los representantes de los medios de comunicación, en su ejercicio del derecho a informar.¹³³

Julia Navarro, en su novela *Historia de un canalla*, retrata el quehacer de los consultores políticos en el diseño de campañas electorales en Inglaterra. A continuación, se da cita de un fragmento de dicha obra literaria en el afán de ilustrar el ambiente y que tiene relación con el informe de Sir Phillips, citado en el precedente párrafo. Si bien se trata de una historia novelada, nos proporciona una idea del trabajo de los consultores en el modelo inglés:

... Tenemos un perfil de sus votantes. Roy trabajará durante una semana en la mina. Otra semana lo hará como vendedor en un pequeño comercio, también en una fábrica de pan, barriendo las calles... En fin, se pondrá en la piel de sus electores. Eso llamará la atención de los periódicos de Londres. Hay que conseguir que alguna televisión le siga los pasos durante un par de semanas y luego emita un reportaje completo de todo lo que haya hecho Roy. ¡Ah!, también puede experimentar una nueva manera de escuchar a sus votantes. Una vez al mes podría celebrar una reunión abierta, como si fuera una sesión del Parlamento, en la que los votantes le pregunten, discutan entre ellos y vayan diciéndole cuáles son sus prioridades, lo que quieren que defienda en Londres, si es que consigue su escaño.¹³⁴

Con la exposición de este modelo, es posible percatarse de que los ingleses no tienen tanta dependencia de los spots en medios masivos sino que procuran otros canales de comunicación que implican mayor interacción con los electores, primero de

¹³³ Vid. Meyenberg, Yolanda. La comunicación gubernamental: Gran Bretaña y México, una visión comparada. *Revista Española de Ciencia Política* (39): 95-113. [En línea: 16 septiembre 2020]. Disponible en: [<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38562>].

En la página 109 se puede encontrar el informe de Sir Robert Phillips, quien le propuso al primer ministro Tony Blair un informe de comunicación política basado en ocho principios, donde resalta la comunicación proactiva, sin depender exclusivamente de la radio y la televisión.

¹³⁴ Navarro, Julia. *Historia de un canalla*. BARCELONA: Plaza y Janés, pos. 8922. Kindle. 2016.

manera directa y después con la cobertura informativa que realicen los medios de comunicación, lo que implica una marcada diferencia con el modelo norteamericano.

En los siguientes apartados iniciaremos el recorrido del análisis de los modelos pertenecientes a la familia romano-germánica, tomando como referencia los casos de Alemania y España, para posteriormente aterrizar en América Latina y mientras se avance en la lectura se podrá dar cuenta de la configuración de los tipos de modelos descritos al inicio del capítulo, consistentes en acceso libre, la restricción en la participación en medios masivos y los mixtos.

3.3.2 El modelo alemán

Alemania es un caso de interés en el estudio de los modelos de comunicación política, en primer lugar porque se trata de un Estado federal, cuyo órgano legislativo es el responsable de emitir la legislación respectiva sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, pero, además, en este país se da paso a los modelos híbridos, dado que, además de constreñirse a los espacios gratuitos otorgados por el Estado, se permite el acceso a las emisoras privadas con ciertas restricciones.¹³⁵

Para tener un mejor panorama de la comunicación política alemana, resulta conveniente ubicarse en los siguientes elementos:

XXVIII.El acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. La distribución del tiempo se realiza con base en la proporción de votos obtenidos en la elección anterior; los partidos mayoritarios no deben sobrepasar el 75 por ciento del tiempo en medios masivos a fin de que las fuerzas partidarias minoritarias cuenten con anuncios propagandísticos. Estos espacios se conceden tres semanas previas a las elecciones.

¹³⁵ Aguirre, Pedro (coord.). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Alemania*. MÉXICO: IFE. 1998. Disponible en: [<https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/alemania.htm>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

XXIX. Se prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.

XXX. Los partidos políticos asumen la responsabilidad del contenido de su propaganda, no obstante, los concesionarios pueden rechazar la difusión de spots cuyo contenido sea penalmente punible, como la apología del delito o la incitación a la guerra, o bien, que lastime la dignidad humana.

Lo anteriormente expuesto se desprende del artículo 5º de la Ley de Partidos Políticos de 1967, que entre 1990 y 1991 tuvo un paso intermitente por la libre contratación de propaganda mediática en radio y televisión, pero se dio marcha atrás en el afán de mantener la equidad en las contiendas.¹³⁶

Una nota distintiva del régimen jurídico de la comunicación política germana es que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se generaron las condiciones legales para garantizar la libertad de prensa, para que los medios de comunicación fueran independientes y, sobre todo, se mantengan en la franja de la neutralidad política para asegurar el pluralismo y la libertad en el proceso de formación de la opinión pública.¹³⁷ Por ello es que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en su artículo 5, consagra las libertades de opinión y de los medios de comunicación.¹³⁸

Basta recordar que el primer capítulo, donde se tocaron las teorías de la comunicación y los estudios relacionados con la comunicación política, nos remonta al episodio bélico citado en el párrafo precedente. Investigaciones realizadas por Lasswell y Lazarsfeld reconocieron el poder de los medios masivos de comunicación en la influencia y manipulación de los individuos, razón por la cual se procura mantener a los medios masivos en la total neutralidad política.

¹³⁶ Disponible en: [<https://eleccionesenalemania.com/2018/09/11/el-sistema-de-medios-aleman/>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

¹³⁷ Vid. Arenas, Mónica. El régimen jurídico de los medios de comunicación en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*, 0 (36), 539-588. Disponible en: [<https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16074>]. [En línea: 16 septiembre 2020].

¹³⁸ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Disponible en: [<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>]. [En línea: 16 septiembre 2020].

3.3.3 El modelo español

España forma parte de los países europeos que configuraron un modelo de comunicación política con restricciones para la adquisición de tiempos en radio y televisión, aunque deja un pequeño margen para la contratación privada, lo que lo ubica dentro de la categoría de modelo híbrido. Su andamiaje jurídico guarda similitudes con el modelo mexicano, pues su construcción emana desde la Constitución española para reafirmarlo en los dispositivos legales de la materia electoral, de lo que se desprenden los siguientes elementos:

XXXI. Acceso gratuito a medios masivos de comunicación, así como la prohibición de contratar propaganda electoral. Esta premisa surge del fundamento constitucional como parte del respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España.¹³⁹ La restricción también alcanza para los sistemas de cable.¹⁴⁰

XXXII. Los espacios gratuitos se distribuyen conforme al número de votos obtenidos en las elecciones anteriores equivalentes y solamente tienen derecho a ellos quienes hayan postulado candidatos en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente.¹⁴¹

XXXIII. La distribución de los tiempos en radio y televisión corresponde a la Junta Electoral Central, bajo la propuesta que le presente la Comisión de Radio y Televisión. Sobre la determinación del momento y orden de programación de los espacios de propaganda electoral, se toman en cuenta las preferencias de los

¹³⁹ El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 20.3 de la Constitución española. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a20>]. [Consultado en: 21 septiembre 2020].

¹⁴⁰ Artículo 60.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672#asesenta>]. [Consultado en: 21 septiembre 2020].

¹⁴¹ Artículo 62, *ídem*.

partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las elecciones anteriores equivalentes.¹⁴²

XXXIV. Los partidos pueden contratar propaganda en estaciones de radio de titularidad privada, pero los gastos no deben exceder el 20 por ciento del límite de gasto establecido para los partidos, y la Comisión de Radio y Televisión vigilará que el precio de la publicidad sea igual que para cualquier cliente comercial.¹⁴³

XXXV. Se persigue la neutralidad informativa, para lo cual la Junta Electoral Central ha establecido lineamientos para el tratamiento informativo de los candidatos con base en los principios de proporcionalidad, a fin de evitar desequilibrios en el manejo de la información generada durante las campañas electorales.¹⁴⁴

XXXVI. Ninguna persona jurídica distinta a las que concurren a las elecciones puede realizar campaña electoral una vez publicada la convocatoria para el proceso electoral; únicamente se podrá hacer publicidad institucional relativa al proceso electoral como la fecha de votación, el procedimiento para votar y el trámite de voto por correo.¹⁴⁵

Con todos estos elementos, queda claro el control legal de la comunicación política en España que tiende a la equidad en las contiendas pues, además de la distribución igualitaria de los espacios en radio y televisión, el órgano electoral español usa el mismo criterio en la distribución de equipamiento urbano para que los partidos coloquen su propaganda impresa.

Hasta este momento, se ha dado un repaso del modelo liberal (EUA) y los modelos restrictivos (Inglaterra, Alemania y España), por lo que ahora es oportuno adentrarse en los modelos que tienen una composición ecléctica.

¹⁴² Artículos 63 y 64, *ídem*.

¹⁴³ Artículo 65, *ídem*.

¹⁴⁴ García, Rosario. *Modelos de comunicación política: el caso de España*. MÉXICO: IFE. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales 22. 2010, p. 29.

¹⁴⁵ *Ídem*.

Si bien en menor medida, tanto Alemania como España dejan abierta la posibilidad de contratar propaganda (aunque a baja escala y controlada) en estaciones de carácter privado, esto viene a ser el parteaguas de los modelos híbridos que contemplan espacios gratuitos, pero dejan la potestad de que los partidos y actores políticos contraten propaganda en medios masivos durante los procesos electorales, empero no con la libertad absoluta como en el modelo norteamericano.

En cambio, en Italia cambian mucho las cosas pues se pasa de la restricción a un control permisivo para la realización de campañas electorales mediáticas, por ello es que se le dedica el siguiente apartado.

3.3.4 El modelo italiano

El modelo de comunicación italiano viene a ser punta de lanza en lo que se ha denominado como modelos híbridos o mixtos, esto es, que contemplan la dotación de tiempo del Estado en radio y televisión para partidos y candidatos, lo que se traduce en la obtención de spots de manera gratuita, pero, además, permite que los participantes en un proceso electoral puedan contratar propaganda en medios masivos con determinadas condicionantes, de manera que veamos cada uno de sus puntos sobresalientes:

XXXVII. Garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación, mediante reglas para el tratamiento informativo para todos los contendientes en un proceso electoral, en aras de asegurar la paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones en las tribunas políticas, debates, mesas redondas, entrevistas, programas de contraste y de cualquier otra transmisión radiotelevisiva.¹⁴⁶

XXXVIII. Permite la difusión de anuncios gratuitos de televisión, mismos que son asignados mediante sorteo, pero al mismo tiempo dispone que se pueden contratar

¹⁴⁶ Es la garantía del acceso a los medios de comunicación a través de la *Informazione e comunicazione politica*. Vid. Pavani, Giorgia. (2015). El régimen de los medios de comunicación en Italia. El sistema de radio y televisión: ¿una anomalía en el contexto comparado? *Teoría y Realidad Constitucional*. 459. Disponible en: [10.5944/trc.36.2015.16077]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

espacios en televisión de paga; mientras que en las televisoras públicas la transmisión debe ser gratuita y obligatoria, por ello es que en los anuncios deberá agregarse la leyenda de que se trata de un anuncio gratuito o pagado; estos últimos deberán ser ofertados por las empresas televisivas en condiciones de paridad a todas las fuerzas políticas. En radio queda expresamente prohibida cualquier emisión de mensaje de contenido político.¹⁴⁷

XXXIX. Queda prohibida la publicidad gubernamental desde la publicación de la convocatoria para las elecciones hasta el desarrollo de la votación; queda exceptuada la comunicación institucional de carácter urgente por alguna contingencia.¹⁴⁸

XL. Las autoridades responsables de dirigir la comunicación político-electoral en Italia son la Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, así como la Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Entre sus facultades destacan: ordenar el pautaaje de promocionales de los partidos políticos; interrumpir la transmisión de programas; exigir aclaraciones y réplicas, así como imponer sanciones económicas a los medios infractores.¹⁴⁹

Lo interesante del modelo italiano viene a ser la apertura para que los partidos puedan contratar publicidad en televisión, con las medidas tanto para las emisoras como para quienes contratan los espacios. Más adelante se verá cómo países latinoamericanos adoptaron esta modalidad y por ello se consideran como modelos mixtos que contemplan espacios gratuitos y contratados, los cuales son controlados para evitar que las empresas de la comunicación saquen jugosas ganancias

¹⁴⁷ Artículos 2, 3, 6 y 7 de la Ley No. 28/2000 Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. Disponible en: [<https://ifex.org/es/location/italia/>]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

¹⁴⁸ Artículo 2.5, *idem*.

¹⁴⁹ Legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial. Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Agosto 2008, p. 32. Disponible en: [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E07D9A4A2C58CB8505257E27005D41CB/\\$FILE/LEG_COMPARADA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E07D9A4A2C58CB8505257E27005D41CB/$FILE/LEG_COMPARADA.pdf)]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

encareciendo los espacios, así como para evitar la presencia desigual en medios masivos durante los procesos electorales.

3.4 La comunicación política en América Latina

En el caso particular de América Latina, llama la atención la presencia de modelos híbridos, en los que los partidos políticos y candidatos deben sujetarse exclusivamente al tiempo que les concede el Estado para acceder a los medios de comunicación masiva, en función de la fuerza electoral traducida en votos en anteriores procesos electorales; al mismo tiempo, tienen la posibilidad de contratar tiempo en radio y televisión, lo cual no se deja en un margen de total libertad, puesto que las autoridades regulatorias solamente permiten adquirir una cantidad determinada de tiempo, sobre todo que no rebase al tiempo oficial y, además, que ese tiempo sea vendido con la tarifa comercial a fin de evitar que las empresas de radio y televisión encarezcan los precios de publicidad en tiempos electorales y, en especial, la que pueda ser contratada por partidos políticos y candidatos, por lo que se implementaron medidas fiscalizadoras a los concesionarios de radio y televisión.

Sin embargo, el modelo brasileño se distingue por prohibir de manera permanente todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electrónicos, por lo que tanto los partidos como los candidatos deben limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado, siempre y cuando hayan alcanzado el umbral de votación del 5 por ciento.¹⁵⁰ Este modelo es muy parecido al mexicano en cuanto a la restricción se refiere.

En cambio, si nos adentramos en los modelos mixtos, Perú es el país que viene a abrir brecha en lo que a modelos híbridos se refiere pues en su Ley de Partidos, aprobada a finales del año 2003, introdujo una innovación interesante al limitar el acceso gratuito a los medios en tiempo ordinario, pero en tiempo de elecciones se amplía el acceso a los medios privados durante el tramo final de las campañas políticas, esto es, un mes antes de la votación, aunque solo se puede adquirir como

¹⁵⁰ Ley de Partidos Políticos, artículos 45 a 52. Ley Electoral, artículos 44 a 58. Disponible en: [<https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/brasil.htm>]. [Consultado en: 03 noviembre 2020].

límite un total de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio.¹⁵¹

Costa Rica, Guatemala y Bolivia forman parte de este grupo de modelos híbridos que conceden tiempos gratuitos del Estado a partidos y candidatos, pero dejan abierta la posibilidad de contratar propaganda mediática en estaciones privadas, para lo cual los medios deben inscribir sus tarifas comerciales ante sus autoridades electorales para evitar sobrecostos y abusos de parte de las empresas de comunicación, quedando en claro la prohibición de transmitir publicidad de partidos y candidatos en emisoras que no hayan seguido este procedimiento de registro. En Paraguay, los medios tienen que publicar sus tarifas para tiempos electorales sin variaciones con las tarifas comerciales. En este apartado, Guatemala se mantiene a la vanguardia pues los medios tienen que estar informando sobre las cantidades y especificaciones de los espacios utilizados.¹⁵²

Colombia configuró su modelo de comunicación bajo la premisa de acceso plural y permanente, distinguiendo la promoción de las declaraciones de principios de los partidos y sus posturas ante sucesos sociales de la propaganda mediática electoral. En el primer aspecto, el Consejo Nacional Electoral distribuye el 60 por ciento del tiempo en radio y televisión en función de los escaños que los partidos y movimientos políticos obtuvieron en la Cámara de Representantes. El tiempo restante se emplea para la realización de debates.¹⁵³

Los concesionarios de radio y televisión podrán comercializar tiempo aire exclusivamente para la elección presidencial y dentro de los 30 días previos a la misma, en los espacios y límites de tiempo que determine el Consejo Nacional Electoral. Igualmente, se les obliga a que sus barras de programación noticiosa y de análisis político garanticen la pluralidad y el derecho de réplica. En el mismo tenor, las

¹⁵¹ Ley Orgánica de Elecciones, artículos 186 y 294. Ley de Partidos Políticos, artículos 40 al 43. Disponible en: [<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/693/page/Compendio-de-legislacion-electoral>]. [Consultado en: 03 noviembre 2020].

¹⁵² Cfr. Et. Al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. MÉXICO: Fondo de Cultura Económica. 2ª ed. 2007.

¹⁵³ El artículo 111 de la Constitución de Colombia reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos a utilizar los medios de comunicación en todo tiempo. Disponible en: [https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf]. [Consultado en: 05 noviembre 2020].

tarifas se deben manejar en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que deseen contratar publicidad electoral.¹⁵⁴

Como podemos apreciar, estos modelos híbridos de comunicación política procuran la equidad e igualdad de oportunidades de partidos y candidatos en cuanto a propaganda mediática se refiere, generando controles en el gasto sobre propaganda en medios masivos, en lo que podría denominarse como un ejercicio de fiscalización mediática y en el que los concesionarios no pierden la oportunidad de comercializar sus espacios, pero a precios justos.

A continuación, se reproducen tres entrevistas realizadas a consultores políticos para conocer sus experiencias con los modelos latinoamericanos, como parte de sus trabajos de planeación de campañas electorales y conocer más de cerca el funcionamiento de dichos modelos de comunicación política.

3.5 Entrevista al consultor político Armando Rocha

Armando Rocha es un consultor mexicano en comunicación política con experiencia laboral de 15 años. Su especialidad es el diseño e implementación de estrategias de comunicación política tanto en el ámbito electoral como gubernamental. Ha trabajado en México y en República Dominicana, en donde fue parte de la campaña de Julio César Valentín para la senaduría por la Provincia de Santiago de los Caballeros.

La entrevista se realizó para conocer su experiencia laboral en el modelo dominicano de comunicación política, a lo que, a pregunta expresa por su opinión de las reglas electorales para regular la comunicación entre actores políticos y electores, su respuesta fue:¹⁵⁵

¹⁵⁴ Disponible en: [<http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2009.11.20-Bolet%C3%ADn-146-Normativa-de-la-Elecci3n-Presidencial-Parte-1.pdf>]. [Consultado en: 05 noviembre de 2020].

¹⁵⁵ Entrevista completa disponible en el canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera: [<https://youtu.be/-0fujnOlPY>].

En República Dominicana es completamente libre la posibilidad de contratar espacios en radio y televisión para que un personaje, ya sea público o no, pueda promover sus aspiraciones. Están como en México antes de 2005, en donde los gobernadores aprovechaban la promoción de sus informes de gobierno para posicionarse no solamente en su entidad sino que se promovían en todo el territorio nacional con miras a una elección posterior, situación que se restringió a partir de 2007.

En Dominicana, cualquier ciudadano se puede promover libremente, solo es cuestión de que tenga los recursos para contratar propaganda en radio y televisión, para que empiece a lanzar spots sin restricción de tiempos, no de producción sino en los tiempos electorales, porque se puede promover hasta con cinco años de anticipación; están en campaña constante y permanente. Es algo similar a lo que sucedió en México, un caso muy emblemático fue el de Vicente Fox cuando en la elección federal intermedia, él siendo gobernador de Guanajuato, anunció con mucho tiempo de anticipación que buscaría la candidatura del PAN a la Presidencia de la República, y no solo se dedicó a gobernar su estado sino a promover su imagen. Es el caso en el que se encuentran en República Dominicana, con un modelo de comunicación política abierto.

El consultor comentó que en Dominicana se tomó como ejemplo el modelo mexicano de comunicación política que fue construido en la reforma electoral de 1996, para permitir que todos los candidatos tuvieran acceso amplio a radio y televisión, solo que en México –señaló– se pervirtió porque no se regularon las tarifas y se presentó un descontrol en la comercialización de los espacios en medios masivos. Abundó en que lo mismo sucedió con la reforma de 2007 que, ante la restricción para la compra de tiempos en radio y televisión, degeneró en un mercado negro en el que las empresas de comunicación vendieron los espacios en entrevistas y cápsulas informativas.

3.6 Entrevista a Juan Carlos Gómez Giraldo

Juan Carlos Gómez Giraldo es director del Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana (Colombia) y profesor del Área de Fundamentación y Contexto del Programa de Comunicación Social y Periodismo,

donde dirige el Seminario Optativo de Investigación en Comunicación Pública y orienta la asignatura de Comunicación Política en el plan general y, en la profundización en Comunicación Política, la asignatura Sistemas Electorales y Marketing Político.

La entrevista se realizó con el objetivo de conocer más de cerca el modelo de comunicación política de Colombia, país latinoamericano que ha venido marcando hitos en la vida jurídica internacional con la recomposición de su texto constitucional, protegiendo los derechos humanos, así como en temas de desarrollo al ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).¹⁵⁶

Al respecto, Gómez Giraldo dejó en claro que la Constitución de 1991 abrió la puerta al pluripartidismo y no fue sino hasta la reforma electoral de 2003 cuando se pretendió regular el sistema de partidos, al respecto dijo:

Los sistemas políticos y los sistemas electorales se van acomodando a las circunstancias de los contextos. Cada país tiene sus propios afanes, cada clase política se va acomodando a las circunstancias y de cuando en cuando se hacen cambios con el propósito de que la opinión pública aprecie cambios sustanciales, pero realmente no cambia mucho: hacen cambios para que nada cambie, no sé si sea una tendencia a nivel latinoamericano, pero se puede observar con toda claridad en Colombia. Lo que quiero decir con esto es que cuando el sistema político electoral depende de los políticos, los políticos no van a hacer nada para cambiar sus posibilidades, para verse perjudicados.

El entrevistado trajo esto a colación porque en la creación del texto constitucional del 91 se transitó del bipartidismo al pluripartidismo para dar participación a quienes no eran conservadores o liberales, lo que vino a generar un mosaico de partidos políticos para que se integraran ciudadanos que pensaban diferente, aunque esto propició la creación de una centena de partidos políticos regionales, ocasionando un desorden en el sistema electoral con la fragmentación del voto, sostenida mediante el clientelismo electoral. Por ello es que en la reforma de 2003 se fijó el umbral de votación del 2 por ciento para depurar el sistema de partidos, originando la creación de coaliciones y

¹⁵⁶ Entrevista completa disponible en el canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera: [<https://youtu.be/YXxhEJxYvME>].

uniones de partidos, pero de un espectro de 300 partidos se pasó a solo 15 institutos políticos.

Durante la entrevista, el académico colombiano Juan Carlos Gómez trató fenómenos como son la personalización de la política, consistente en que la ciudadanía se inclina más por los liderazgos carismáticos en lugar de los partidos políticos, así como la corrupción política en la financiación de las campañas electorales, a través de los capos del narcotráfico, el paramilitarismo y los grandes contratistas.

Por ejemplo, tenemos lo que pasó en toda Latinoamérica con la financiación de campañas por parte de la compañía brasileña Odebrecht, que luego cobraba con la realización de proyectos de infraestructura para el desarrollo de los países; por ejemplo, aquí oíamos que empresas en Panamá financiaban encuestas electorales que son costosas, carteles, pasacalles, camisetas de campaña de personas que estuvieron en la Presidencia de este país, con montos astronómicos de muchos millones de dólares. Eso entonces nos lleva a que la teoría es bonita, pero la práctica es muy corrupta y oscura.

Sobre el modelo de comunicación política de Colombia, el profesor de la Universidad de La Sabana dijo lo siguiente: *Un partido que fue mayoritario, que obtuvo el 30 por ciento de los votos, tendrá el 30 por ciento de las franjas gratuitas de tiempo en televisión en lo que se denomina AAA o prime time, a partir de las siete de la noche, y los demás partidos se distribuyen proporcionalmente sus apariciones en spots o intervenciones públicas, como quieran hacerlo. Los partidos políticos más organizados, con estrategia comunicativa, hacen spots bien diseñados con una intención persuasiva para convencer a los electores; otros simplemente aparecen en ese espacio e improvisan discursos de un minuto o de 30 segundos. Los partidos tienen la posibilidad de pautar publicidad en radio y televisión, pero única y exclusivamente para elecciones presidenciales, para poderes locales y regionales no se puede pautar en televisión.*

Sobre la pluralidad de los medios masivos en Colombia, afirmó: *No podemos abstraernos de las tendencias de la contemporaneidad, sabemos que grandes conglomerados económicos son los dueños de los medios de comunicación en el mundo entero y ellos compran medios de comunicación, no para hacer obras de*

caridad sino para obtener beneficios políticos y económicos; con la política se obtienen beneficios económicos. La realidad colombiana es muy parecida a la mexicana porque tenemos grandes medios que pertenecen a esos grandes conglomerados económicos internacionales, como es el caso del dueño del periódico El Tiempo, que es dueño de bancos y además es contratista en este país y se hacen pactos soterrados con la clase política.

Concluyó la entrevista con lo siguiente: Mientras esos organismos que pueden cambiar las cosas para bien sigan en manos de los políticos, la cosa no va a cambiar, mal harían los políticos en cambiar su status quo para verse perjudicados; los políticos no van a cambiar nada, no van a hacer ningún cambio que los perjudique. Aquí el Consejo Nacional Electoral tiene unos magistrados que son elegidos por los partidos políticos, entonces el resultado es que es un ente de control que está en manos de la clase política.

Esta entrevista viene dar un panorama de cómo la legislación electoral es rebasada por las malas prácticas electorales, como son las trampas y trapacerías de la clase política en su afán de llegar al poder, lo cual genera vacíos que muchas veces no pueden ser llenados por las autoridades electorales por carecer de facultades legales ex profeso.

3.7 Entrevista con Fernando Mejorado

Fernando Mejorado Oláquez es un consultor y estratega político mexicano, especializado en comunicación política, diseño de campañas electorales y discurso político. Ha conducido campañas en México, República Dominicana, Argentina, Panamá y Bolivia. Fue entrevistado para conocer su experiencia en esos países con sus respectivos modelos de comunicación política.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Entrevista completa en el canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera: [https://youtu.be/H0_LErKF9okj].

Comenzó su intervención marcando la diferencia legislativa de México con los países latinoamericanos que no siguen la tradición mexicana de establecer todos los pormenores electorales en sus constituciones sino en la legislación secundaria y, en ocasiones, al dejar la potestad reglamentaria a sus autoridades electorales.

En el caso de República Dominicana, la figura de actos anticipados de campaña es un asunto de reglamentación por parte de la Junta Central Electoral, que solo dura cuatro años y se renueva totalmente. El legislador dominicano le da posibilidad a los magistrados de la Junta Central Electoral que lo trabajen (los actos anticipados de campaña), y recuerdo cómo los candidatos a los que ayudé estaban esperando a ver qué decía la Junta Central sobre los temas de topes de gastos y actos anticipados.

Las actividades de proselitismo no están tan limitadas en Dominicana, solo el día de la elección se prohíbe el proselitismo electoral; llama la atención que la Ley 275/97 establece que la Junta Central Electoral fije las reglas del juego electoral, a diferencia de México que tiene las reglas muy firmes y, aun así, se encuentran recovecos; pues en Dominicana se encuentran todos los recovecos del mundo.

Existe la figura de actos anticipados de campaña, pero es muy laxa, hay mucha actividad política, pero la única limitante es que debe ser bajo techo, jamás salir a la calle, y si me preguntas si se respeta esa situación por los partidos, no, no lo respetan: salen caravanas de vehículos, salen marchas por los barrios, los fraccionamientos y es difícilísimo que pueda prosperar una denuncia de actos anticipados o de rebase de topes de gastos de campaña. La legislación es muy suavecita y los dientes de la Junta Central Electoral se hacen presentes.

Como se puede apreciar, el modelo de comunicación política dominicano se sitúa en la categoría de modelos liberales. Fernando Mejorado ganó un premio al mejor spot de campañas electorales, condecoración que otorga la Cumbre Mundial de Comunicación Política y Gobierno. Al respecto, comentó lo siguiente: *Hay un gran comercio en los espacios, en los tiempos de los medios de comunicación, no hay limitantes; se habla de equilibrios para los contendientes en la campaña electoral, pero no se ha legislado. La Junta Central Electoral no ha tenido la intención de emitir recomendaciones porque ellos están cercanos al ejemplo de la tradición*

norteamericana, en que hay una libertad en el uso de medios de comunicación masiva y no se diga en redes sociales. Tienes dinero, estás en medios; tienes relaciones con los medios, entonces estás ahí con ellos y nada más.

Sobre el modelo de Colombia, Mejorado dijo lo siguiente: En el caso de Colombia, con su Consejo Nacional Electoral pudiera ser un poquito más diferente, pero si ves la ley de nuestro país y la de ellos vas a encontrar similitudes, pero la diferencia es la reglamentación y los dientes que le dan al Consejo Nacional Electoral, que están más al pendiente en temas de financiamiento y prerrogativas para los partidos políticos. En materia de radio y televisión, los partidos políticos tienen derecho de acceder a ellos 30 días antes de la elección, pero son medios de comunicación del Estado, que es gratuito; sí pueden contratar pautas y cuñas en medios de comunicación privados, algo interesante es que los medios tienen que demostrarle al Estado que no están cobrando más del 50 por ciento de lo que cuesta la tarifa comercial; esto está reglamentado para que puedan contratar cuñas para spots o entrevistas. A los medios se les exige pluralismo, imparcialidad, equidad, equilibrio, pero si alguien llega con más dinero se tienen más espacios y se rompe el principio del equilibrio; es una legislación que todo acaba en el renglón o en el texto de un libro, se acabó. Entonces, en algunas ocasiones el Consejo Nacional Electoral de Colombia pudiera limitar las cuñas si se excede de ciertos parámetros, en donde puede denunciar un partido político a otro o a los candidatos cuando hay un abierto o descarado sesgo de un empresario de los medios hacia un candidato o un partido, eso sí lo pueden hacer. Cuando tuve la oportunidad de trabajar allá no me tocó que esas denuncias fructificaran, hice la denuncia para un efecto propagandístico, no pensando que fuera a fructificar. Los ayuntamientos limitan la publicidad en la vía pública; los gobiernos de las ciudades lo limitan mucho porque tienen muchas restricciones de urbanismo porque muchas ciudades de Colombia son referente de organización urbanística en América Latina”.

Respecto a Bolivia y Panamá, Mejorado Oláquez señaló lo siguiente: En lugar de gastar dinero en publicidad, lo gastan en despensas, allá las llaman “fundas de víveres”. En Panamá algo que resulta interesante es que las elecciones son cada cinco años y durante ese tiempo no hay procesos electorales; las leyes no son tan rígidas,

les dejan mucho la decisión a los electores porque si observan que un candidato abusa de los recursos del Estado o del dinero de un empresario para intentar posicionarse, lo observan y lo castigan en las urnas, que finalmente no deja de ser un país como cualquier otro de América Latina y su nivel de instrucción escolar le limita para no ver más allá de un discurso, de una campaña electoral y caen en lo mismo, en el abuso de los instrumentos de comunicación, en los canales, en la propuesta, y el que logre alcanzar mejores acuerdos económicos es el que lleva ventaja en la contienda electoral. Pero creo que de América Latina el país con una legislación más abierta, sencilla, pudiera ser Panamá, su legislación es muy laxa, muy diluida, no pone tanta atención en las reglas electorales.

Terminó la entrevista con el siguiente mensaje: Yo soy un liberal en materia electoral y en materia constitucional; la ley electoral de México me parece que es un gran absurdo si lo trasladamos a otros países. A mí me parece que el que un político no pueda decir que quiere ser candidato o gobernador o legislador viola sus derechos humanos, sus derechos políticos; imagínate que no puedas decir una palabra, no puedes pronunciar la palabra “voto”; en razón de qué no puedo dar una declaración en función de lo que yo quiero. Es un verdadero absurdo que la ley electoral nos limite a muchas personas a hacer eso. Creo que eso se da en función al tipo de electores que somos y en promedio los electores en México tienen entre ocho y nueve años de educación escolarizada, por eso la ley tiene que salir a resolver todas estas debilidades, a ser más coercitiva, a limitar todo, a meter todo a la Constitución. Sueño con procesos electorales en los que el que decida todo sea el elector y no el Consejo General del INE, las salas regionales del Tribunal Electoral; me parece patético, y lo digo con todo respeto, porque son años y años de lucha para organizar bien el sistema electoral, pero no me voy a callar para buscarnos nuevas condiciones en donde el elector decida quién es el mejor, en donde no nos vean como menores de edad, con discapacidad democrática. Hay que pugnar por que nuestra legislación deje de ser tan robusta, tan choncha. Si estamos luchando por que nuestra comunicación debe ser clara, corta y concisa, así deben ser las leyes.

3.8 Consideraciones finales

A guisa de conclusión y a la luz del análisis de los diferentes modelos de comunicación política, así como de las tres entrevistas realizadas, se podría considerar que México transite hacia un modelo híbrido de comunicación política porque conservaría los espacios gratuitos para los partidos y candidatos en función de su fuerza electoral traducida en votos, y estas franjas dividirías en espacios de debate, análisis o que los participantes decidan qué uso darle conforme a sus estrategias de campaña, sin constreñirse única y exclusivamente a la producción de spots de 20 o 30 segundos.

En México ya se caminó de un modelo liberal, que degeneró en las elecciones de 2006 no solo por la influencia de los mensajes transmitidos en medios masivos sino porque las empresas de comunicación televisiva y radiofónica lucraron con la venta de espacios comerciales para difundir propaganda de los candidatos de ese entonces, por lo que el Legislador realizó ajustes constitucionales y legales al ingresar al país a la órbita de modelos restrictivos, en aras de economizar los procesos electorales y elevar la calidad del discurso y el debate.

Sin embargo, en páginas anteriores ya se dio cuenta de cómo los concesionarios de radio y televisión externaron su inconformidad cuando en las reformas de 2007 y 2008 se configuró el actual modelo, en el que una de sus premisas ha sido la prohibición a partidos, candidatos y terceros interesados de comprar tiempo en radio y televisión, derivando en una emisión descomunal de anuncios publicitarios transmitidos en todas las frecuencias radiofónicas y canales televisivos, por medio de los cuales se ofertaban las propuestas políticas y a los candidatos cual si fuesen productos comerciales.

Como ha quedado asentado en el capítulo anterior, esto propició la aparición de un mercado negro en el que los concesionarios comercializan tiempo en espacios de entrevistas, cápsulas informativas, programas de análisis, entretenimiento y hasta en transmisiones de juegos de futbol, lo cual no se ha inhibido ni con reformas electorales, así como en la redimensión jurisdiccional del procedimiento especial sancionador, temas que serán tocados con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

Para la reconfiguración del modelo mexicano, se pudieran tomar elementos de los países latinoamericanos en la generación de un padrón de concesionarios de radio y televisión, para lo cual se deben registrar las tarifas comerciales para que estas se respeten en tiempos electorales, así como en la actualidad existe un padrón de proveedores ante el INE para que partidos y candidatos solamente adquieran sus utilitarios o mobiliario con dichos empresarios y, de esta manera, tener un mejor control en la fiscalización de los gastos de campaña. Vale tomar de ejemplo a Colombia para repartir una franja de tiempo estatal para spots y otro tanto (40%) destinarlo a la realización de debates televisados, así como programas de análisis entre los candidatos y dirigentes partidistas, que pueden ser transmitidos de manera simultánea por redes sociales; no se debe omitir el tema de la comunicación gubernamental en la que las conferencias de prensa realizadas diariamente han venido a provocar suspicacias por la intervención o no de los actores gubernamentales mediante el uso de expresiones que pudieran considerarse como intervencionismo durante los procesos electorales en favor o en contra de determinados partidos.

Estas propuestas se irán desarrollando a plenitud en los siguientes dos capítulos, en los cuales se tratarán los problemas actuales del modelo de comunicación política en México, para llegar a la propuesta de su reingeniería.

3.8.1 Cuadro comparativo entre los modelos de comunicación política

A continuación se presenta una tabla que muestra la distribución de los modelos de comunicación político-electoral de los países analizados.

MODELO LIBERAL	MODELO RESTRICTIVO	MODELO HÍBRIDO
-----------------------	---------------------------	-----------------------

<p>Estados Unidos de América.- Se permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados, al liberar la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial, y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas</p>	<p>Inglaterra.- Permite el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión a través de espacios gratuitos, pero establece una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.</p>	<p>Perú.- Limita el acceso gratuito a los medios en tiempo ordinario. Amplía el acceso a los medios privados durante el tramo final de las campañas políticas, esto es, un mes antes de la votación; aunque solo se puede adquirir como límite un total de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio.</p>
<p>República Dominicana.- Hay total libertad para acceder a radio y televisión. No distingue a servidores públicos y ciudadanos que pretendan posicionarse mediáticamente rumbo a una elección.</p>	<p>Brasil.- Se caracteriza por prohibir de manera permanente todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electrónicos, por lo que tanto partidos como candidatos deben limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado</p>	<p>Guatemala.- Concede tiempos gratuitos del Estado a partidos y candidatos, pero al mismo tiempo deja abierta la posibilidad de contratar propaganda mediática en estaciones privadas, para lo cual los medios deben inscribir sus tarifas comerciales ante las autoridades electorales.</p>
	<p>Chile.- El tiempo del Estado se divide de manera igualitaria entre los partidos registrados.</p>	<p>Paraguay.- Los medios tienen que publicar sus tarifas para tiempos electorales sin variaciones con las tarifas comerciales.</p>
	<p>España.- Acceso gratuito a medios masivos de comunicación, así como prohibición de contratar propaganda electoral. Esta premisa nace del fundamento constitucional como parte del respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España. La restricción también alcanza para los sistemas de cable.</p>	<p>Colombia.- Distribuye el 60 por ciento del tiempo en radio y televisión en función de los escaños obtenidos en la Cámara de Representantes por parte de los partidos y movimientos políticos; el tiempo restante se emplea en la realización de debates. Concesionarios pueden comercializar tiempo 30 días antes de la elección con los límites establecidos por la autoridad electoral.</p>

		Italia.- Contempla la dotación de tiempo del Estado en radio y televisión para partidos y candidatos, lo que se traduce en la obtención de spots de manera gratuita; además, permite que los participantes en un proceso electoral puedan contratar propaganda en medios masivos con determinadas condiciones
		Alemania.- Prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.

3.8.2 Cuadro comparativo entre los países analizados en el presente capítulo

País	Compra prohibida de tiempo en radio y televisión	Tarifas y trato igualitario	Libertad en adquisición de tiempo en radio y televisión
Estados Unidos de América			X
República Dominicana			X
Inglaterra	X		

País	Compra prohibida de tiempo en radio y televisión	Tarifas y trato igualitario	Libertad en adquisición de tiempo en radio y televisión
Brasil	X		
Chile	X		
España	X		
Perú		X	
Guatemala		X	
Paraguay		X	
Colombia		X	
Italia		X	
Alemania	X		
Panamá			X
Costa Rica		X	

CAPÍTULO IV

EL ESTADO ACTUAL DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

4.1 Consideraciones preliminares

Ha llegado el momento de realizar un balance en el presente trabajo de investigación, en donde podemos destacar la importancia de contar en México con un modelo de comunicación política que propicie un espacio abierto, cuya esencia democrática sea el intercambio de opiniones entre electores y candidatos, a fin de que se tomen decisiones políticas a conciencia, así como que haya ciudadanos más informados del quehacer gubernamental.

Ya en el segundo capítulo de esta tesis se dio cuenta de la evolución del modelo de comunicación política y cómo la intensa participación de la industria de la radio y la televisión durante las elecciones presidenciales del año 2006 dio pie a crear el actual modelo, caracterizado por tener una serie de restricciones para actores políticos, partidistas y de la sociedad civil en cuanto a la incidencia política se refiere, a través del uso de la radio y la televisión.

La implementación de las nuevas reglas de acceso a los medios electrónicos, producto de la reforma electoral de 2007 y 2008, trajo como consecuencia la prohibición de contratar tiempo en radio y televisión, que los partidos acordaran con los concesionarios de los medios masivos la adquisición de cobertura informativa, lo que se conoce también como propaganda encubierta o disfrazada, sin omitir el tiempo del Estado, administrado por la autoridad electoral, que se convirtió en millones de anuncios comerciales de 30 segundos.

Esto activó el poder reformador de la Constitución, para que en 2014 se elevara a rango constitucional la causal de nulidad de las elecciones por la adquisición de cobertura informativa¹⁵⁸ y, además, en la legislación secundaria el Congreso de la

¹⁵⁸ Artículo 41, Base III, apartado A, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 159, numerales 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Unión le dio una dimensión dual al procedimiento especial sancionador, figura que surgió por mandato judicial en 2006 producto de las quejas en contra de los spots que incitaban al odio y la calumnia. A partir de la última reforma electoral, el procedimiento especial sancionador fue confeccionado para que fuera sumario, con la participación del INE como autoridad instructora y el TEPJF mediante una Sala Regional Especializada, constituyendo la autoridad resolutoria en torno a las controversias derivadas del modelo de comunicación política, cuyas infracciones tienden a configurar actos anticipados de campaña o desigualdad de oportunidades en la contienda electoral.

Con este contexto evolutivo, es necesario hacer un diagnóstico del actual modelo de comunicación política de cara a las resoluciones emitidas por la Sala Regional Especializada del TEPJF y, sobre todo, de los nuevos derroteros a los que ha sido llevado el actual modelo de comunicación política, como es la sobreexposición mediática del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, con las conferencias de prensa matutinas que realiza de lunes a viernes desde Palacio Nacional.¹⁵⁹

Para conocer el estado en el que se encuentra el modelo de comunicación política, se planteó la necesidad de entrevistar a directores de estaciones de televisión, a excandidatos para conocer a detalle su experiencia en el tratamiento mediático y a servidores públicos, con el propósito de tener una visión práctica de la situación actual por la que atraviesa el modelo citado.

En consecuencia, este capítulo está dividido en cinco puntos. Inicia con un análisis de la situación actual del modelo de comunicación política en México, para lo cual es necesario remontarse al segundo capítulo de la tesis presente para hacer un comparativo con la actualidad, por lo que se hace una relación de los caminos que ha

¹⁵⁹ De acuerdo con SPIN Taller de Comunicación, al 15 de abril de 2021, Andrés Manuel López Obrador contabilizó un total de 587 conferencias de prensa matutinas, con una duración promedio de 108 minutos. Esta información fue dada a conocer en el noticiero radiofónico de Joaquín López-Dóriga el 16 de abril de 2021.

Igualmente, de acuerdo con esta organización, se contabilizó que López Obrador miente un promedio de 80 veces durante su conferencia mañanera. Conforme a una publicación de la revista Proceso del 15 de abril de 2021, el presidente de México estaba a punto de duplicar las 23 mil mentiras que el periódico norteamericano The Washington Post le contabilizó a Donald Trump durante todo su mandato.

tomado el modelo a partir del cumplimiento de su década de implementación en México.

En este tenor, se creó un apartado especial para analizar las condiciones en las que se encuentra el Procedimiento Especial Sancionador, creado a partir de las controversias derivadas de la propaganda en radio y televisión durante las elecciones de 2006 y cuya composición fue renovada en la reforma de 2014, para darles tratamiento sumario a las infracciones cometidas contra el citado modelo. En este punto, se analizan casos emblemáticos de actualidad que versan sobre controversias relacionadas con servidores públicos, con organizaciones de la sociedad civil, así como con los criterios en torno a la novedosa forma de comunicar del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en sus conferencias de prensa matutinas.

Estos casos prácticos nos llevan a tres entrevistas relacionadas con ellos para conocer de cerca la experiencia del expresidente municipal de Durango, José Ramón Enríquez Herrera, acerca de los procedimientos especiales sancionadores incoados en su contra y que llegaron hasta la Sala Superior del TEPJF y cuya sanción corrió a cargo del Congreso del Estado, estando a punto de ser inhabilitado para ocupar un cargo público. También conoceremos la experiencia de un excandidato a diputado local en 2018 y la desigualdad de oportunidades para acceder a espacios de cobertura informativa y, finalmente, el parecer del director gerente de una televisora local, que a la sazón es el conductor del noticiero más influyente en la ciudad de Durango.

Este capítulo tiene la particularidad de que nos aproxima a la propuesta de un nuevo modelo de comunicación política en México, luego de repasar el agotamiento del modelo actual.

4.2 Realidad actual del modelo de comunicación política en México

A partir de la primera implementación del modelo de comunicación en la elección federal de 2009, en la que se renovó la Cámara de Diputados, hasta la elección de ayuntamientos en el estado de Durango celebrada en 2019, se contabiliza una década

de la aplicación de las reglas electorales para el desarrollo de la comunicación política en México, tanto en la promoción de los quehaceres gubernamentales como de los mensajes y plataformas de los actores y partidos políticos, de manera que se pueden enumerar los siguientes problemas:

23. Persiste la adquisición de cobertura informativa, pese a que en 2014 fue elevada a causal de nulidad en el apartado D del artículo 41 constitucional. Aun y que el INE, en coordinación con la UNAM, realiza un monitoreo de los noticieros para detectar el tratamiento a todos los candidatos en espacios de entrevistas, se sigue presentando que únicamente los partidos o candidatos con posibilidades de adquirir tiempo de cobertura son los que más proyección tienen en estos espacios de radio y televisión, pues hay reportes de la venta ilegal de los minutos en entrevistas o cápsulas.¹⁶⁰

24. Continúa el formato de dividir el tiempo del Estado en radio y televisión en millones de anuncios de 30 segundos, con lo que se satura a las audiencias. Las agencias de publicidad se dedican a confeccionar comerciales políticos, dirigidos a la ciudadanía para ofertar *productos* y no tanto las propuestas de los candidatos y partidos políticos.¹⁶¹

25. Las organizaciones de la sociedad civil encontraron la manera de incidir en el modelo de comunicación política con la contratación de tiempo en radio y televisión, gracias a estrategias de disfraz de propaganda negativa, al supuestamente equiparar las propuestas de candidatos respecto a temas

¹⁶⁰ De acuerdo con información proporcionada por Sandra Flores, de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el curso ofrecido por el INE a comunicadores y periodistas, celebrado de manera virtual el 19 de marzo de 2021, la autoridad electoral monitorea tres mil 436 emisoras, de las cuales 60 por ciento son de radio y 40 por ciento de televisión. Agregó que el monitoreo de noticieros y programas solo se hace con fines de disuadir conductas negativas de los concesionarios al no brindar el mismo tratamiento a todos los candidatos.

¹⁶¹ *Ídem*. El catálogo del INE incluye dos mil 60 estaciones de radio y mil 371 canales de televisión. A diario, cada una emitirá 96 mensajes de 30 segundos, lo que en total equivale a 41.5 millones de spots. También se hace un monitoreo para que los concesionarios cumplan con la transmisión de las pautas, por lo cual se genera una huella acústica de cada material: el sistema graba automáticamente las señales transmitidas; el sistema detecta los promocionales a partir de la huella acústica y las grabaciones se almacenan ordenadamente para consultas históricas; luego de hacer la depuración, se hace el informe respecto al cumplimiento de los concesionarios y, en caso de incumplimientos, se da vista a la Secretaría Ejecutiva del INE para que decida si debe iniciarse o no un Procedimiento Sancionador Administrativo.

trascendentales, como el caso de la niña y los niños que personificaban a la y los candidatos de la elección presidencial de 2018 y que será analizado más adelante.

26. A pesar de los recovecos y salidas que le dan los actores políticos y los concesionarios a este modelo, sigue generando una especie de inhibición al ejercicio de la libre expresión en temas electorales, por el temor de ser sancionados por las autoridades electorales, ya sea al externar el deseo de buscar un cargo de elección popular y el comunicador al dar a conocer la noticia. Más adelante lo veremos con un informe de la Organización de Estados Americanos al respecto, así como de una entrevista con el presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, capítulo Durango.

27. La comunicación gubernamental ha experimentado mutaciones importantes, pues si bien se mantiene el cariz institucional en los anuncios televisivos y radiofónicos, la cobertura informativa es bastante personalizada para los servidores públicos. No obstante, a partir de diciembre de 2018 la comunicación de gobierno tomó un rumbo inimaginable con las conferencias de prensa matutinas del presidente López Obrador en las que, además de marcar la agenda informativa de lunes a viernes, las autoridades electorales se vieron envueltas en polémicas y controversias por la percepción de que estos ejercicios debieron de suspenderse con el inicio de las campañas electorales del proceso de 2021, sin omitir los informes cuatrimestrales y festejos del triunfo electoral en 2018, mejor conocidos como “AMLOFEST”. Todo eso incluyendo el Decreto Interpretativo que emitió la Cámara de Diputados para que el titular del Poder Ejecutivo pudiera tratar el tema de la revocación de mandato durante sus conferencias de prensa.

Los problemas relatados y divididos en cinco puntos van a ser analizados con la debida profundidad, sin omitir que existen controversias que ya se han dirimido a través de la figura del Procedimiento Especial Sancionador (PES), el cual fue confeccionado por el Legislador en la reforma electoral de 2014 para resolver las controversias derivadas de la implementación del modelo de comunicación política. Igualmente, las entrevistas contempladas darán mayor luz de esta situación, que requiere ser corregida mediante la reconfiguración de las reglas de la comunicación político-electoral y que

lleve a transitar del modelo restrictivo, en el que actualmente se encuentra, a uno híbrido, como se asentó en el capítulo anterior.

4.3 Situación actual del Procedimiento Especial Sancionador

El máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en México ha definido al Procedimiento Especial Sancionador como la vía prevista por el Legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de opinión pública.¹⁶²

Como quedó asentado en el segundo capítulo de la presente investigación, el PES hunde sus raíces en el marco de la elección presidencial de 2006, derivado del juicio SUP-RAP-17/2006, promovido por la coalición denominada Por el Bien de Todos, cuyo candidato era Andrés Manuel López Obrador, quien se quejaba de los promocionales del PAN que lo calificaban como “un peligro para México” y que no fueron retirados del aire por parte del Consejo General del IFE. Este precedente trajo como consecuencia la aparición de la jurisprudencia 12/2007, consistente en que la autoridad administrativa electoral debe asumir un papel enérgico y determinante respecto a sus atribuciones y su naturaleza de garante de la regularidad electoral y democrática del país, mediante el conocimiento y la resolución de procedimientos depuradores o correctores de violaciones al proceso electoral, con independencia de su función sancionadora o anulatoria.

A partir de la reforma electoral de 2007 y 2008, se agregaron al COFIPE las facultades para que el IFE conociera de conductas derivadas del incumplimiento al modelo de comunicación política, tales como la difusión de propaganda indebida; la

¹⁶² Caballero, Rafael. Coord. *El lenguaje de la democracia. Breviario de comunicación política*. MÉXICO: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018, p. 102.

violación de disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; actos anticipados de precampaña y campaña; irregularidades e incumplimientos de prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades en radio y televisión.¹⁶³Era responsabilidad del Consejo General del entonces IFE, con el apoyo técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias, tramitar, sustanciar y resolver este procedimiento especial, cuya decisión podría ser recurrida ante la Sala Superior del TEPJF por medio del recurso de apelación; en cambio, una vez que se consumó la reforma electoral de 2014, el Legislador mexicano diseñó un PES de tipo dual, distribuyendo las competencias entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional.

El PES vigente funciona de la siguiente manera: el INE, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, desahoga la etapa de sustanciación hasta la celebración de la audiencia y alegatos, para posteriormente turnar el expediente a la Sala Regional Especializada del TEPJF para su resolución. No obstante, con el objeto de garantizar el derecho de apelación ante una segunda instancia, se creó la figura del recurso de revisión del PES (REP), que permite controvertir ante la Sala Superior del TEPJF las sentencias de la Sala Regional Especializada.¹⁶⁴Los supuestos de procedencia son los siguientes:

XLI.Violaciones relacionadas con el uso, destino y acceso a los tiempos de radio y televisión.

XLII.Violaciones relacionadas con la propaganda gubernamental, particularmente cuando esta contenga elementos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

XLIII.Violaciones a las reglas acerca de la propaganda política o electoral.

XLIV.Actos anticipados de precampaña o campaña.

XLV.Propaganda calumniosa.

¹⁶³ Artículos 367 al 371 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶⁴ Libro sexto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Artículos 109 y 110.

Una vez que se tramita el PES, entra en función la dualidad que se dejó asentada en párrafos anteriores. Inicia la primera fase, correspondiente al INE, y son los siguientes pasos:

28. Admisión o desechamiento en un plazo de 24 horas.¹⁶⁵ En caso de desechamiento, deberá notificarse a la parte denunciante en un término de 12 horas.

29. Si faltaran elementos para la debida integración del expediente, se podrán realizar diligencias de investigación, en cuyo caso el plazo para la admisión se contará a partir de que la autoridad tenga los elementos necesarios.

30. En caso de que exista la posibilidad de imponer medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) propondrá el proyecto a la Comisión de Quejas y Denuncias, en un término de 48 horas posteriores a la admisión. Estas medidas tienen como finalidad detener los actos o hechos que constituyan infracción; evitar la comisión de daños irreparables; no poner en riesgo los principios que rigen las elecciones, así como no permitir lesiones a los bienes jurídicos tutelados por las normas electorales.

31. Se celebra la audiencia de pruebas y alegatos, 48 horas posteriores a la admisión.

32. Elaboración y remisión del informe circunstanciado, inmediatamente después de concluida la audiencia de pruebas y alegatos.

Este es el procedimiento en la etapa de instrucción correspondiente al INE. Ahora veamos cuáles son las fases para llegar a la resolución, bajo la competencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF:

33. Recepción del expediente. Se radica la denuncia y se verifica el cumplimiento de los requisitos de ley. De advertirse omisiones o deficiencias en la

¹⁶⁵ En el precedente SUP-REP-564/2015, relacionado con la queja presentada contra la conductora de televisión Laura Bozzo porque en su programa de televisión criticó duramente al PRD, se estableció que la autoridad administrativa federal debe, como supuesto previo, discernir sobre la procedibilidad de la denuncia.

instrucción, se ordenará al INE la gestión de diligencias para mejor proveer, o bien, hacer investigaciones adicionales.

34. Una vez que el expediente está debidamente integrado, el magistrado ponente presentará al Pleno de la Sala Regional Especializada el proyecto de la sentencia; esto en un término de 48 horas.

35. El Pleno resolverá el PES en un término de 24 horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de sentencia.

En este esquema de procedimiento sumario, el PES se ha convertido en un recurso muy solicitado por parte de los actores políticos, ya sea por las infracciones cometidas contra el modelo de comunicación política, o bien, como estrategia política durante las campañas electorales, llegando a saturar a la Sala Regional Especializada del TEPJF que debería de contar, al menos, con otra sala para desahogar con mayor prontitud este tipo de asuntos, pues se necesita de grandes esfuerzos humanos y técnicos para la obtención de datos e información torales que no son de fácil acceso o rápida obtención, como son los materiales de radio y televisión así como la ubicación de material propagandístico en la vía pública para determinar la existencia de actos anticipados de precampaña o campaña.

Por ejemplo, en la primera implementación de este procedimiento, en la elección federal de 2015, se tramitaron 964 procedimientos centrales y 1,103 procedimientos especiales en Consejos Locales y Distritales del INE. Al 22 de abril de 2021, que consta de dos semanas de iniciado el proceso electoral federal, se sustanciaron 849 procedimientos especiales; se resolvieron 2,747 y se remitieron a la Sala Regional Especializada un total de 1,981.¹⁶⁶

4.3.1 Controversias relevantes ventiladas con el PES

¹⁶⁶ Datos obtenidos en la Plataforma de Consulta de Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales. Disponible en: [<https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/;jsessionid=031tAdTy-oQ0uyIDq+wwnD01?execution=e1s1>]. [Consultado en: 22 de abril de 2021].

Con lo anteriormente expuesto, resulta conveniente analizar resoluciones trascendentales derivadas del seguimiento procesal, a través de la figura que se ha venido comentando.

De la investigación realizada, y en el marco de actualidad, se eligieron sentencias que tienen relación con actos anticipados de campaña y promoción de imagen personal de servidores públicos; la incidencia de la sociedad civil organizada con la contratación de promocionales durante una campaña electoral; y el nuevo paradigma de la comunicación gubernamental, como son las conferencias de prensa matutinas encabezadas por el presidente López Obrador. Estos casos prácticos servirán para contextualizar la problemática situación que se ha venido tratando en cuanto a la implementación de las reglas de la comunicación política se refiere y que demuestran la necesidad de replantear el modelo.

En este sentido, se enumeran a continuación las siguientes controversias:

36. Caso José Ramón Enríquez Herrera. Se trata del presidente municipal de Victoria de Durango, Dgo. Elegido para el periodo comprendido del 30 de agosto de 2016 al 29 de agosto de 2019. En la presentación de su primer informe de gobierno, su publicidad coincidió con el inicio del proceso electoral federal 2017-2018, por lo que fue acusado de actos anticipados de campaña por enaltecer su imagen personal, así como de la adquisición de cobertura informativa en el curso del proceso electoral.

37. Caso Mexicanos Primero. Esta agrupación de la sociedad civil contrató anuncios de televisión en los que se apreciaba a niñas y niños personificando a la candidata y candidatos de la elección de Presidente de la República en el proceso de 2018, para ilustrar la postura de cada uno de ellos en torno a la propuesta sobre educación pública en México. Este asunto resulta interesante por la prohibición constitucional de que terceros adquieran propaganda en radio y televisión para incidir en las preferencias electorales.

38. Conferencias de prensa mañaneras. El presidente Andrés Manuel López Obrador, desde su ascenso al poder en diciembre de 2018, celebra en Palacio Nacional las denominadas “conferencias mañaneras”, en las cuales informa sobre

los avances de su administración y es cuestionado por los reporteros de lunes a viernes, de siete a nueve de la mañana. El INE, a través de sus consejeros, considera que estos ejercicios debieron ser interrumpidos durante las campañas electorales, mas el titular del Poder Ejecutivo consideró que se coartaba su derecho de expresión y de informar, por lo que acudió a la Sala Superior del TEPJF para impugnar el acuerdo en el que la autoridad administrativa le prohibía transmitir las mañaneras en tiempos de campaña, a fin de evitar la inequidad en la contienda; el máximo órgano jurisdiccional le dio la razón al presidente de México.

4.3.2 Caso José Ramón Enríquez Herrera, expediente SRE-PSC-139/2017

En esta sentencia se determina que existen infracciones cometidas tanto por José Ramón Enríquez Herrera en su carácter de presidente municipal de Victoria de Durango, Dgo., así como de María Patricia Salas Name, en su calidad de directora de Comunicación Social del Gobierno Municipal. Dichas infracciones consisten en promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, derivado de la contratación y difusión de diversas cápsulas informativas en televisión, en las que se promociona la imagen, el nombre y la voz del servidor público referido, contraviniendo así el artículo 134 constitucional en sus párrafos séptimo y octavo, así como los artículos 242, 470, 473, 476 y 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El PES fue iniciado por el Partido Duranguense, partido político local en el estado de Durango. Presentó como pruebas cuatro discos compactos que contenían videos relacionados con propaganda municipal transmitida dentro del noticiero local de Durango denominado “Tiempo y Espacio”, emitidos por Canal 10 los días 21, 22, 25 y 26 de septiembre, así como los días 2 y 3 de octubre de 2017; para ese entonces, ya había comenzado el proceso electoral federal 2017-2018, ya que por mandato legal inició la primera semana de septiembre del año anterior a la elección.

De esta resolución se desprenden los siguientes elementos a analizar:

39. En informe justificado, la directora de Comunicación Social manifestó su aceptación de haber contratado la difusión de los promocionales citados, así como el pautaaje de las cápsulas informativas tanto del presidente municipal como de la presidenta del DIF Municipal, en un afán de informar sobre los logros alcanzados de la administración; el presidente municipal informó al órgano jurisdiccional que él no había ordenado la transmisión de dichos promocionales.

40. Se acreditó que tanto en los promocionales como en las cápsulas informativas, era evidente la aparición y participación de Enríquez Herrera en su condición de presidente municipal de Durango, por lo que incurrió en promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos. Del análisis del contenido tanto de los promocionales como de las cápsulas informativas, la Sala Regional Especializada consideró que no solo se advierten la imagen, nombre y voz del presidente municipal sino que, además, las frases que ahí se emitieron exaltaban sus logros personales y se hacía mención de sus cualidades, lo que está prohibido constitucionalmente. De manera que quedaron acreditados los elementos personales, objetivos y temporales para identificar la violación al 134 constitucional, porque la comunicación gubernamental debe tener características institucionales y con fines informativos, educativos o de orientación social.¹⁶⁷

41. La Sala Regional Especializada consideró que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, por lo que Enríquez Herrera incurrió en actos

¹⁶⁷ Jurisprudencia 12/2015. **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** ... A efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el periodo de campañas; sin que dicho periodo pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

anticipados de campaña y, además, vulneró los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.

42. La televisora Canal 10 fue sancionada, pese a que si bien tiene derecho al ejercicio de su libertad de comercio y difusión, se encuentra vinculada en todo momento al cumplimiento de las restricciones constitucionales y legales que rigen la difusión de propaganda gubernamental, por lo que no observó el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 452, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

43. La Sala Especializada determinó que la sanción al presidente municipal de Victoria de Durango corriera a cargo del Congreso del Estado de Durango¹⁶⁸ en su calidad de superior jerárquico, mientras que la Contraloría Municipal sancionara a la directora de Comunicación Social.

Más adelante se dará cuenta de una entrevista a José Ramón Enríquez Herrera, de quien conoceremos su experiencia con este procedimiento especial sancionador, que derivó en una multa de 250 mil pesos que le impuso el Congreso del Estado de Durango.

4.3.3 Caso Mexicanos Primero. Spot: ¿Y si los niños fueran candidatos? SUP-REP-594/2018

En el curso de la campaña electoral para la elección federal de 2018, la asociación civil denominada “Mexicanos Primero Visión 2030” contrató tiempo en radio y televisión para difundir el promocional: “¿Y si los niños fueran candidatos?”. En el spot aparecen una niña y tres niños personificando a la candidata y candidatos de la elección presidencial. Cada uno de ellos tratará la propuesta educativa de los

¹⁶⁸ La Sala Regional Especializada se basó en la Tesis XX/2016 con el rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.**

contendientes y al final del mensaje invitaban a reflexionar el voto en favor de la transformación educativa.

La emisión de este anuncio provocó que los partidos políticos Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y Partido Encuentro Social (PES) tramitaran un procedimiento especial sancionador, pues consideraban que el promocional tenía tintes electorales y era contratado por un tercero, violentando el artículo 41, base III, apartado A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶⁹, así como ponía en riesgo el interés superior de los menores expuestos en el anuncio de marras. Según sus argumentos en el escrito inicial, el pautaje fue del 30 de marzo al 27 de junio de 2018, originando un total de 8 mil impactos televisivos. El expediente fue radicado con el número SRE-PSC-159/2018.

La Sala Regional Especializada resolvió que no se actualizaban las infracciones, que las faltas debían de calificarse como leves y la sanción a imponer era la amonestación pública, dado que no se usaron imágenes de partidos políticos ni expresiones electorales, lo que trajo como consecuencia la impugnación de la sentencia, llegando a la Sala Superior del TEPJF, de cuya resolución en comento se pueden destacar los siguientes puntos:

44. Debe armonizarse la libertad de expresión con el límite en materia política para evitar que terceros compren espacios en radio y televisión para difundir promocionales con contenido electoral. En la sentencia se hace una relatoría histórica de la construcción legal del modelo de comunicación política a partir de la reforma de 2007 y 2008, acentuando que se buscó evitar que los intereses de terceros, tales como las televisoras y los grupos de poder como las cámaras empresariales, influyeran en las preferencias electorales. Se ponderó el derecho a la libertad de expresión, la equidad en la contienda electoral y el derecho de la ciudadanía a estar informada, por lo que consideró que sí se incidía en el proceso

¹⁶⁹ El precepto constitucional establece que ninguna otra persona, física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

electoral por el uso de frases como: “piensa bien y elige al candidato que apoye la transformación educativa” y “la educación de tus hijos no es negociable”.

45. Conforme al interés superior de la niñez, se protege el derecho de la niña y los niños a estar informados sobre su exposición en el spot electoral. Precisó que en materia política, cuando los promocionales inciden en el debate político o en los procesos deliberativos de decisión política y participan niños, niñas o adolescentes, las autoridades electorales deben garantizar el pleno respeto y protección de sus derechos, y para ello se deben cumplir requisitos mínimos como el consentimiento escrito o cualquier otro medio de sus padres o tutores, así como la opinión de la niña, niño o adolescente en función de su edad y madurez. Cabe apuntar que en este caso, la asociación civil denunciada no presentó ningún tipo de documento de autorización y alegó que se trataba de niños actores, con formación histriónica en centros de enseñanza artística.

46. Estableció que cualquier persona que intervenga en la compra o difusión del promocional, con independencia de su tipo de participación, es responsable por infringir el modelo de comunicación política. La Sala Superior del TEPJF hizo hincapié en que la infracción constitucional de contratar espacios en radio y televisión para difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía fuera de los tiempos otorgados por el INE es reprochable a todas las personas involucradas, desde su producción hasta su difusión.

La Sala Superior revocó la resolución de la Sala Regional en el sentido de que no cabía una amonestación sino que se reindividualizara la sanción, por lo que se fijaron multas que fueron de 80 mil 600 pesos para la asociación Mexicanos Primero, 161 mil 200 pesos para Televisa y 8 mil 60 pesos para televisoras locales.

Este precedente resulta emblemático porque queda la sensación de que la Sala Superior restringió la libertad de expresión de la sociedad civil organizada, ya que la asociación Mexicanos Primero, a través de su promocional, quería que la ciudadanía comparara las propuestas de la y los candidatos presidenciales en temas de educación pública.

Al respecto, resulta oportuno traer a colación el Informe de la Misión de Visitantes Extranjeros a las Elecciones Federales de 2015 en los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue presentado ante el Consejo Permanente de la OEA, en cuyo apartado de Comunicación Política se consignan los siguientes puntos de trascendencia:¹⁷⁰

47. Se restringen los espacios de expresión necesarios para la conducción de un debate político intenso, dinámico y democrático.

48. Existe un temor fundado de la imposición de sanciones para cubrir noticias relacionadas con elecciones.

49. Se restringe la libertad de expresión derivada de la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión que pueda beneficiar a una candidatura.

50. La legislación no propicia un debate de calidad y genera litigios constantes entre concesionarios, autoridades, partidos políticos y candidatos.

51. La transmisión de una inmensa cantidad de spots publicitarios ocasiona un hartazgo y apatía entre los ciudadanos.

Este informe emitido por la OEA así como las sentencias analizadas hasta el momento, vienen a dar luz de los efectos negativos que producen las restricciones del modelo de comunicación política en México y que por la misma tendencia a comunicar, a expresarse por parte de los gobernantes, actores políticos y ciudadanos, tienden a romperse, como lo vamos a ver con el siguiente caso relevante relacionado con el derecho a informar y a la libre expresión por parte de los gobernantes.

4.3.4 La polémica comunicación gubernamental del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador

Este punto reviste especial interés para la presente investigación, porque nos remite al capítulo segundo, en donde podemos encontrar la transición del modelo liberal al modelo restrictivo, en el que actualmente reside la comunicación política en

¹⁷⁰ Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Mexico2015_Informe_al_Consejo_Permanente_S.pdf]. [Consultado en: 27 abril 2021].

México. Fue Andrés Manuel López Obrador quien, desde la campaña presidencial de 2006, a través de los partidos políticos de izquierda, impulsó los controles legales de acceso a los medios de comunicación masiva tanto para gobernantes, partidos y candidatos como ciudadanos interesados en expresar su opinión en torno a la política electoral.

Fue precisamente López Obrador quien se quejó del intervencionismo del entonces presidente Vicente Fox, con la difusión de su propaganda gubernamental durante la campaña presidencial, así como de la manifestación de sus opiniones. El entonces candidato se hizo popular con la expresión: “¡Cállate, chachalaca!”, con la cual hacía referencia a que el titular del Poder Ejecutivo federal no debía de hablar sobre el proceso electoral.¹⁷¹

Sin embargo, una vez que López Obrador asumió el poder presidencial a partir del 1 de diciembre de 2018, hemos podido observar que ha quebrantado el modelo de comunicación política con una serie de acciones que se enumeran a continuación:

52. La celebración de conferencias de prensa matutinas de lunes a viernes desde Palacio Nacional, en las que da a conocer los avances de obras y programas de su gobierno y, posteriormente, contesta preguntas de los representantes de los medios de comunicación, cuyas respuestas marcan la agenda política y mediática. Estos ejercicios de información han sido punto de enfrentamiento entre el Presidente y los consejeros del INE, quienes emitieron acuerdos para que las conferencias se suspendieran en el marco de las campañas electorales tanto en 2020 como en 2021, pero el titular del Poder Ejecutivo se rehusó porque afirmó que se violentaba su libertad de expresión.

53. La presentación de informes cuatrimestrales, cuando constitucionalmente está obligado a rendir un informe anual. Su mensaje es transmitido en cadena nacional y, a través de su imagen y voz, da a conocer los avances de la administración pública federal que encabeza.

¹⁷¹ El 16 de marzo de 2006, en un acto político celebrado en Tehuantepec, Oaxaca, López Obrador le mandó un mensaje a Vicente Fox que opinaba sobre la elección presidencial con la frase: “¡Cállate, chachalaca!”. Disponible en: [<https://youtu.be/aV0geZPxpwE>]. [Consultado en: 29 abril 2021].

54. La celebración de su triunfo electoral cada 2 de julio, denominado AMLOFEST, realizado en la plancha del Zócalo de la Ciudad de México y también transmitido en cadena nacional, en donde el presidente López Obrador da un mensaje a la ciudadanía.

Con estos tres puntos, en lo que va del sexenio de López Obrador se han registrado enfrentamientos mediáticos y jurisdiccionales entre los partidos opositores, las autoridades electorales y el propio presidente de la República. Por eso, cada punto del trío de apartados anteriormente citados debe ser desmenuzado de manera particular.

4.3.4.1 Las conferencias de prensa mañaneras

Comencemos con las conferencias mañaneras. El 23 de diciembre de 2020, a pregunta expresa de un reportero sobre la opinión del presidente en torno a la conformación de la coalición electoral del PAN, PRI y PRD, señaló: “pues es algo natural, obvio. Ellos se están agrupando porque representan al antiguo régimen. Ellos mandaron, dominaron los últimos 40 años y lo hicieron asociados, simulando que eran distintos; ahora, ya como se está llevando a cabo una transformación del país, pues se quitan las máscaras y ya se abrazan y formalmente se agrupan para defender al antiguo régimen, defender los privilegios, lo que significó la política neoliberal: el beneficio para las minorías, la corrupción, el empobrecimiento del pueblo, la inseguridad, la violencia”.¹⁷²

El 11 de enero de 2021, el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, declaró ante los medios de comunicación que habría de suspenderse íntegramente la transmisión de las conferencias del presidente de México durante las campañas electorales, pues asumió que son un espacio para la difusión y promoción gubernamental; en cambio, los reporteros podrían acudir y solo dar a conocer la nota

¹⁷² Nota del periódico El Universal publicada el 15 de enero de 2021, firmada por la reportera Ariadna García.

informativa en sus medios correspondientes.¹⁷³ Para esto, el INE envió la tutela inhibitoria para que el presidente no emitiera opiniones referentes al proceso electoral.¹⁷⁴

El 12 de enero de 2021, López Obrador señaló en su conferencia de prensa que si el INE ordenaba la cancelación acudiría a las instancias judiciales, al argumentar que se trataba de censura y un ataque a la libertad de expresión. Llamó a la población a opinar si está bien que lo silencien (*sic*).¹⁷⁵

El 15 de enero del mismo año, el INE emitió el acuerdo INE/CG26/2021, mediante el cual fija medidas cautelares ordenándole al titular del Poder Ejecutivo que se abstenga de realizar o emitir expresiones y declaraciones de índole electoral, así como usar los espacios de comunicación oficial y aprovechar las funciones inherentes a su cargo para estos efectos, esto causado por la queja interpuesta por el PRD el 28 de diciembre de 2020.

Todo esto derivó en la tramitación del PES en contra de la determinación de procedencia de la medida cautelar. Se integró el expediente SUP-REP-3/2021, cuyo fondo fue la tutela inhibitoria, que no era competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, porque no puede emitirse este tipo de medidas sobre hechos futuros, que aún no suceden, sino que era competencia del Consejo General del INE, por lo que en la resolución se revocó dicho acuerdo.

¹⁷³ Nota informativa publicada en el periódico El Universal el 12 de enero de 2021, por la reportera Erika Hernández.

¹⁷⁴ El 16 de enero de 2021, el consejero del INE Ciro Murayama publicó un artículo en el periódico El Universal, en el que destaca lo siguiente: "... En concreto, el INE definió que el mandatario ha de abstenerse de abordar temas relacionados con el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los partidos políticos nacionales y locales; candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otros); cargos de elección federal y local; etapas del proceso electoral federal y locales; frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; plataformas electorales; campañas electorales; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local, así como a encuestas de intención de voto o preferencias electorales.

"Fuera de estos temas muy acotados a la disputa político-electoral, el Presidente puede tocar con plena libertad todo lo que estime oportuno, incluida, claro está, la información de la pandemia de covid-19. Esas reglas, además, son para todos los demás gobernantes".

¹⁷⁵ Nota del periódico El Universal del 13 de enero de 2021. Nota firmada por Perla Miranda, Diana Lastiri y Ariadna García.

En la controversia de estos ejercicios informativos, pueden ser considerados no formalmente como propaganda gubernamental sino como el derecho que tiene el presidente a informar, los medios a comunicar y los ciudadanos que así lo deseen a enterarse de lo que dijo Andrés Manuel López Obrador durante la mañana. Las conferencias mañaneras no se suspendieron durante la campaña y tampoco sus expresiones relacionadas con la elección.¹⁷⁶

Estos ejercicios informativos han incrementado el cariz contencioso del modelo de comunicación política, dado que el Presidente de México invariablemente comenta acerca de las elecciones, acciones de gobierno, o bien, de tópicos relacionados con las consultas populares cuando estas están en curso, y tanto partidos como autoridades electorales consideran que sus dichos inciden en la voluntad popular, por lo que se ha instaurado un sinnúmero de procedimientos especiales sancionadores para inhibir su conducta.

Al respecto, la Cámara de Diputados emitió un decreto interpretativo para determinar el alcance de la propaganda gubernamental, el principio de imparcialidad y las sanciones correspondientes. En el decreto sobresale la máxima de que no constituyen propaganda gubernamental las expresiones de quienes se encuentren en el servicio público, así como la información de interés público que puede ser difundida en cualquier formato por parte de las personas del servicio público.¹⁷⁷

¹⁷⁶ El 15 de enero de 2021, el entonces senador por Morena Martí Batres publicó un artículo en el periódico El Universal en el que hace la siguiente reflexión: “El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: ‘Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos’.

“Y el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dice lo siguiente: Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia’.

“Esto es lo que ordena la Ley. ¿Dónde dice que debe suspenderse la información de los gobiernos? ¿Dónde dice que están prohibidas las conferencias de prensa que realicen los servidores públicos?”.

¹⁷⁷ DOF: 17703/2022. DECRETO por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Finalmente, el decreto no pudo ser aplicado por disposición de la Sala Superior del TEPJF, pero fue un intento para quitarle el velo de disfraz de propaganda gubernamental a las conferencias mañaneras de López Obrador.

4.3.4.2 Informes cuatrimestrales; 100 días de gobierno y el AMLOFEST

Pasando a los informes cuatrimestrales de gobierno, el informe de los primeros 100 días de gobierno y el festejo del triunfo electoral de 2018, conocido como AMLOFEST, la Sala Regional Especializada consideró que no actualizan una infracción a la normatividad electoral. Las y los magistrados de esta sala no identificaron que el propósito de parte de López Obrador fuera posicionarse ante la ciudadanía con el fin de favorecerse a sí mismo o para favorecer o afectar a alguna fuerza política, o bien, tener incidencia en algún proceso electoral, por lo que los eventos se apegaron a las disposiciones constitucionales y legales. No detectaron promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, difusión de propaganda electoral en tiempo prohibido, vulneración al principio de imparcialidad y adquisición o compra de tiempo en radio y televisión atribuibles al mandatario federal.¹⁷⁸

Luego de analizar las resoluciones de los casos prácticos seleccionados para la tesis presente, se puede dar cuenta de cómo los procedimientos especiales sancionadores son usados en algunas ocasiones como estrategias políticas para desestabilizar al adversario, o bien, se pretende que las reglas de comunicación política sean aún más restrictivas mediante la declaración administrativa y judicial de las autoridades electorales, cerrando la posibilidad de mayor apertura en el debate político.

Esa sensación de represión y persecución en cuanto a las expresiones político-electorales que refiere el informe de la OEA sigue vigente, al igual que las trampas de la propaganda mediática disfrazada de cobertura informativa dentro del mercado negro entre concesionarios de radio y televisión con los candidatos, lo cual vamos a ver en la serie de tres entrevistas que desarrollaremos en los siguientes apartados, con las cuales conoceremos las experiencias de un servidor público, un excandidato a diputado

¹⁷⁸ Sesión pública de la Sala Regional Especializada, celebrada el 9 de abril de 2021 para emitir nueva resolución establecida en los expedientes SUP-REP-1422019 y SUP-REP-144/2019 acumulado.

local y el titular de un noticiero televisivo con las reglas de la comunicación político-electoral en México.

4.4 Entrevista a José Ramón Enríquez Herrera, ex presidente municipal de Victoria de Durango, Dgo. Enfrentó PES por usar propaganda gubernamental para enaltecer su persona

José Ramón Enríquez Herrera, médico cirujano y oftalmólogo de profesión, fue presidente municipal de Victoria de Durango, Dgo. Tal y como quedó asentado en puntos anteriores, cometió conductas que violentaron el modelo de comunicación política en México. Rindió su primer informe de gobierno el 30 de agosto de 2017, y la promoción personalizada que le confiere la ley electoral de siete días antes y cinco días después a la rendición de su informe coincidió con el inicio del proceso electoral federal 2017-2018, el cual comenzó en la primera semana de septiembre con la instalación del Consejo General del INE.

Entrevistado en su domicilio particular el día 19 de abril de 2021,¹⁷⁹ el actual senador de la República por el partido Morena calificó de persecución política la presentación de quejas en su contra por parte del partido político estatal, denominado Partido Duranguense, y enumeró los siguientes hechos por los cuales se tramitó el Procedimiento Especial Sancionador:

55. Promoción a su imagen personal durante su informe de labores.

56. Difusión de notas televisivas sobre la inauguración de un comedor comunitario. Aquí el Dr. Enríquez señaló lo siguiente: “Se identifica una nota, porque el Gobierno Municipal que yo encabecé construyó un modelo de comedores para los niños, que les daban desayuno y comida, y el hecho de que yo haya cortado el listón fue motivo para que fuera revisado por los consejeros locales del IEPC”.

57. Cobertura informativa de la marcha para conmemorar el mes de octubre, dedicado al combate del cáncer de mama. Al respecto, consideró lo siguiente: “Una

¹⁷⁹ Entrevista completa en: [https://youtu.be/Z2KJ_4jpxr0]. Canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera.

marcha que hicimos para poder promover la detección oportuna del cáncer de mama, que es la principal causa de muerte por cáncer en las mujeres. Hice una marcha con mucho entusiasmo porque llegaron los *bikers*, los clubes sociales, las universidades, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Partimos desde City Club por toda avenida 20 de Noviembre hasta el centro de la ciudad; veníamos todos muy contentos y ese fue otro motivo”.

58. Difusión en noticieros del simulacro de terremoto en el centro comercial Paseo Durango, celebrado el 19 de septiembre de 2017. En cuanto a este punto, dijo: “Este evento fue para recordar el terremoto que sacudió a la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985; era sobre cómo evacuar rápido las salas de cine, las tiendas, los comedores, cómo hacerlo de manera ordenada, y estuvimos bien contentos porque no hubo ningún accidentado y eso fue el tercer elemento”.

Sobre los últimos tres puntos, Enríquez Herrera consideró que no hubo publicidad para su persona sino que todo se trató del ejercicio del derecho a informar por parte de los medios de comunicación. Recordó acerca del 11 de diciembre de 2018, cuando el Congreso del Estado fue señalado por el TEPJF para sancionarlo en su carácter de autoridad superior jerárquica: “En el Congreso no tuvieron el mínimo recato para decir ‘lo inhabilitamos’, se vota que se inhabilite al Dr. Enríquez porque fue a cortar un listón de un comedor, a una marcha para prevenir el cáncer de mama y por el simulacro del terremoto del 19 de septiembre. Todos estos recursos se planeaban, sabemos que ese partido (Partido Duranguense) no tiene los recursos suficientes para tener grabados los discursos, las notas de prensa y ver en qué minuto se habló; todo estaba técnicamente como una maquinilla muy funcional que entregaba los recursos al IEPC y al Tribunal”.

Finalmente, el Dr. Enríquez comentó que el Congreso no lo inhabilitó porque tramitó un amparo para frenar que los diputados designaran un presidente municipal sustituto, y además de que el 12 de diciembre de 2018 hubo una marcha donde la gente lo apoyó.

Sobre el modelo de comunicación política en cuanto a la propaganda gubernamental, declaró lo siguiente: “Los paradigmas de la comunicación política cambian en función de las leyes; me dicen: ‘oye, no puedes estar promoviéndote’, pero

si van los medios de comunicación y toman la nota en donde yo voy en una marcha y comunican eso a la sociedad, pues es parte de... porque hasta castigo les pusieron a Canal 10 y Canal 12, que son las televisoras con mayor rating en Durango”.

En cuanto a las actuales reglas de la comunicación política, indicó: “Hay mucha hipocresía porque dicen que no se debe de hablar y el no hablar significa que las acciones y programas de gobierno siguen, y que nada más se pueda exponer de protección civil y salud y todo esto limita el proceso democrático”, concluyó.

4.5 Entrevista a Hermann Linden Pérez Gavilán, excandidato a diputado local por el V Distrito en el proceso electoral local 2018

Hermann Linden Pérez Gavilán fue candidato del Partido Verde Ecologista de México al V Distrito local en la elección de 2018 para renovar el Congreso del Estado de Durango. Accedió a ser entrevistado a fin de dar a conocer su experiencia con el modelo de comunicación política. El encuentro se realizó de manera virtual a través de la plataforma Zoom, el día 20 de abril de 2021.¹⁸⁰

En el citado proceso electoral, Hermann Linden no pautó anuncios en radio y televisión, pero, al mismo tiempo, fueron contadas las entrevistas en las que tuvo acceso a noticieros o programas de análisis político. Al respecto, declaró lo siguiente: “No hubo spots personales como tal, el Partido Verde me brindó una cantidad de publicidad en cuestión de medios impresos como una inserción en el periódico El Sol de Durango, que fue una entrevista en un espacio muy corto; ahí el periodista se extendió un poco más por amistad y me dio un espacio un poco más grande. Después me dieron unos folletos, algunos panfletos, algunos volantes que me dieron del Partido Verde a manera de publicidad impresa. Nos hablaron del Partido Verde para decirnos que había spots en radio y televisión, pero que son genéricos, como partido, como marca, pero como candidato jamás se mencionó mi nombre, mi apellido ni el distrito; jamás se mencionó a Durango, se mencionaba el eslogan de ese momento y la campaña nacional”.

¹⁸⁰ Entrevista completa en: [<https://youtu.be/eDzmC-w30tU>]. Canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera.

Sobre el tratamiento informativo de sus actividades de campaña, Linden expresó: “El Partido Verde tenía un convenio bastante grande a nivel nacional con Televisa y Radiofórmula, entonces nos dieron aquí espacio en el noticiero de Televisa Durango y nos hicieron, a mí en lo personal, tres entrevistas en el estudio de Televisa. Las preguntas ya venían elaboradas desde México, las entregaban en un guion a Televisa Durango, en este caso al entrevistador, y a mí me entregaban un guion los de Televisa Durango sobre las preguntas que me iban a hacer, que eran sobre los ejes rectores de la campaña nacional del Partido Verde; se hablaba de convertir la basura en energía, sobre el tema de los animales en los circos, se hablaba sobre salud y esos eran los temas que se abordaban; lo mismo sucedió en Radiofórmula, me llama el Partido Verde y me dice: ‘te toca espacio en Radiofórmula’. Ahí fue solo una vez y fue la misma: había un guion, yo intenté salirme un poco del guion y traía desesperado al locutor porque tenían que basarse en el guion que le habían marcado”.

El otrora candidato dijo que fueron todos los espacios que le consiguió la dirigencia estatal del Partido Verde, por lo que personalmente se dedicó a buscar espacios en noticieros, y manifestó lo siguiente: *Yo personalmente conseguí una entrevista con Héber García Cuéllar en Canal 12, eso lo hice a través de unos amigos y de la relación de hace algunos años con Héber y me hace ahí un favor, y pues me cobra muy poco por la entrevista; de mi bolsa tuve que pagar 10 mil pesos por la entrevista y fue en el último bloque de su noticiero, fueron dos minutos de entrevista. También por mi parte conseguí un espacio en el noticiero matutino de Canal 10 que conduce Luis Ángel Rodríguez; no me cobró nada y me dio un espacio de dos minutos a las ocho de la mañana.*

Recuerdo que ese mismo día que acudo a Canal 12, le toca estar al candidato del PRI contra el que yo estaba compitiendo, Martín Vivanco, y tuvo un bloque completo de entrevista con Héber en el noticiero; yo me tuve que sentar ahí a ver toda su entrevista, tratar los temas que él quiso y a la manera que él quiso; esa era la cuarta o quinta vez que salía Martín Vivanco como candidato del PRI en el noticiero de Héber. Cuando me tocó mi turno, me hizo Héber dos preguntas muy generales, pero solo estuve dos minutos. La verdad que como candidato de un partido chico sí te sientes como un

candidato chico; te hacen sentir que la falta de recursos limita la exposición que tú puedes tener y el alcance que puedes tener para hacer llegar tus propuestas.

Quiero contar otra anécdota. Un día acudo al Grupo Garza Limón, a la emisora de radio La Tremenda. Me hablan del Partido Verde para decirme que tengo una entrevista en el noticiero de Tony Gaytán. Llego al noticiero, me sientan en la sala de espera; llega Patricia Flores Elizondo, que era candidata al Senado, la entrevistan; después llega un candidato del PRI, creo que era Gaby Hernández, la entrevistan... y yo seguía sentado en la sala de espera, hasta que de repente llega una persona, era don Carlos Garza Limón, y me dice: "Oiga, le ofrezco una disculpa, pero usted no va a pasar a entrevista". ¡Ah caray!, le dije que me habían hablado del Partido Verde, que viniera, que tenía una entrevista para el día de hoy, y me dijo: "Pues lo siento mucho, pero el dirigente del Partido Verde tiene que venir y hablar porque aquí tiene unos adeudos y mientras no pague los adeudos pues no vamos a entrevistar a sus candidatos, no es algo personal, no sé por qué le habrán hablado". Pues la verdad que se siente horrible, después de haber saludado a los otros candidatos, madrugaste, perdiste tiempo porque en las campañas políticas el tiempo está contado, y estuve sentado una hora esperando que me dieran la oportunidad de pasar.

Finalmente, Hermann Linden Pérez Gavilán señaló que el dirigente del Partido Verde, Gerardo Villarreal Solís, les aseguró a él y los demás candidatos que iban a ir a todas las estaciones de radio y noticieros televisivos de carácter local, pero aseguró que no había cronogramas ni programación de la gira de medios, lo que provocó reclamos entre los demás candidatos: *Una vez tuvimos una reunión con Gerardo Villarreal y los candidatos le reclamaron por qué me había mandado a tres entrevistas a Televisa y les dijo que porque yo comunicaba muy bien y no me salía del guion, por eso a los demás solo los habían mandado nada más una vez.*

Como se puede apreciar, esta entrevista es muy reveladora acerca de cómo opera en la realidad y la práctica la adquisición de cobertura informativa, pese a que en la reforma de 2014 quedó prohibida constitucionalmente y vemos que, tres años después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se sigue presentando sin el menor recato.

4.6 Entrevista a Héber García Cuéllar, director gerente de Canal 12 y presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, Capítulo Durango

Héber García Cuéllar fue entrevistado en su oficina de Canal 12 el 22 de abril de 2021.¹⁸¹ Además de los cargos citados, es conductor del noticiero vespertino “Notidoce segunda edición”, considerado como uno de los telediarios con mayor audiencia en la ciudad de Durango.

De este encuentro se pueden enumerar y desglosar los siguientes puntos:

59. Las televisoras son un negocio y deben sobrevivir en tiempos electorales.

60. El modelo de comunicación política es punitivo y persecutor, porque obliga a los concesionarios a transmitir las pautas de spots y cerró la venta de publicidad.

61. No cambió la forma de hacer campañas electorales en los medios masivos, porque sigue siendo muy similar a la que sucedía antes de 2007 con la saturación de las audiencias.

Sobre el primer elemento, relacionado con las restricciones en temas de propaganda en medios electrónicos, comentó lo siguiente: *El modelo de comunicación política, luego de esa modificación para amarrarle las manos a los medios de comunicación y que no tuviesen acceso a la venta de espacios a los políticos, ha desencadenado, finalmente, en las situaciones que se han presentado desde 2007, y luego la reforma de 2014 ha representado una acción punitiva por parte de las autoridades electorales, porque los medios de comunicación son un negocio y quien no lo entienda así no entiende lo que es un proceso de comunicación. Las grandes cadenas, las grandes empresas no solo de México sino de todo el mundo viven de la publicidad, viven de lo que se proyecta en sus espacios, en las ondas hertzianas, en las señales de televisión, y esto es parte de un negocio. Así nació la radio, así nació la televisión.*

¹⁸¹ Entrevista completa disponible en: [<https://youtu.be/i7ZiQTANcow>]. Canal de Youtube de Alberto De la Rosa Olvera.

Este modelo de restricción total para la compra de espacios publicitarios fue prácticamente atentar contra el tema económico; sin embargo, Alberto, reitero, esto se convirtió en una acción punitiva, prácticamente en una especie de persecución contra los medios de comunicación, primero, porque los obligas a transmitir spots en forma gratuita de todos los candidatos, de todos los partidos; segundo, porque le cierras la puerta a una negociación en relación con la venta de espacios publicitarios, y esto es atentatorio contra cualquier democracia.

El entrevistado aprovechó el espacio para hacer una comparativa con el modelo liberal estadounidense, al declarar que hay total libertad para la contratación de propaganda, incluso, recordó que la cadena FOX apoyaba abiertamente la reelección de Donald Trump, en la elección de EUA celebrada en noviembre de 2020. Siguiendo en la comparativa con México, indicó: *La realidad de las cosas es que en México la visión que se tenía de los medios es que se enriquecían, y no dudo que así haya sido, sobre todo las grandes cadenas de televisión, como las que actualmente están. Sus ingresos eran infinitamente mayores a los de una televisora provinciana y ese modelo de comunicación política trató de democratizar los procesos electorales, pero finalmente desencadenó una variante, una disparidad, no fue equilibrado el modelo, porque finalmente se sabía que debajo del escritorio había la compra de espacios con estas grandes cadenas de televisión como la cobertura informativa.*

Sobre las suspicacias de la cobertura informativa en procesos electorales, apuntó lo siguiente: *La cobertura informativa es algo que se tiene que hacer, forma parte de lo cotidiano, pero de inmediato inicia la persecución del órgano electoral y te señala de que te están comprando espacios. La verdad es que este modelo fue una limitante económica y sí les pegó a las empresas de la comunicación.*

El Director Gerente de Canal 12 reconoce haber recibido recomendaciones del INE, de acuerdo con su monitoreo de noticieros, en las que le han hecho observaciones como haberse excedido en tiempo con candidatos durante entrevistas o en dar equilibrio en el tratamiento a todos los partidos y candidatos. En este sentido, agregó: *Recuerdo una nota que hicimos nosotros de José Ramón Enríquez (presidente municipal de Durango 2016-2019) y el Partido Duranguense, que demandó ante el*

órgano electoral que se estaba cometiendo un delito (sic) porque se estaba pagando la promoción de José Ramón Enríquez como alcalde en veda electoral cuando este quería ser senador de la República, y en ese momento el Partido Duranguense llevó ante instancias electorales, señalando que las dos televisoras locales, 10 y 12, habíamos incurrido en la promoción pagada del presidente municipal por la entrega de unas computadoras. Finalmente se fue hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que decidió que no había un caso de compra y venta, pero que sí había sido una omisión de las televisoras, en el sentido estricto, de haber transmitido esa información de manera masiva en el momento en que se llevaba a cabo un proceso electoral y eso ocasionó una multa tanto a Canal 10, propiedad de Alejandro Stevenson, como a Canal 12.

Héber García Cuéllar consideró que el modelo de comunicación política en México tiende a saturar a las audiencias: *Es una “spotiza” la que nos ponen a todos. Satura a las audiencias porque es constante la transmisión de anuncios, en una hora tienes que poner dos segmentos de publicidad para los candidatos, que puede durar de tres a cuatro minutos y eso te genera que la audiencia se canse y genera un hastío; sin embargo, debo reconocer algo: antes de la reforma de 2007 la saturación era muy similar porque quien pagaba más, salía más. Recuerdo que yo conducía el noticiero de las siete de la noche allá por 1996 y era increíble porque en una hora de noticias solo dejaba 10 minutos porque era increíble que aquellos mensajes de los candidatos se transmitían muchas veces, porque competían entre los partidos como el Día del Maestro o el Día de la Madre. Creo que eso se debió de regular, que los partidos no abusaran tanto de la publicidad, pero no impedir que tuviésemos un ingreso por la venta de publicidad.*

Finalmente, García Cuéllar declaró que si se llega a presentar una reforma al modelo de comunicación política debería ir encaminada a que cohabiten los medios masivos con las redes sociales, aunque consideró que la autoridad administrativa electoral es muy permisiva con estas al no darles el mismo seguimiento que a las empresas de la comunicación: *Las redes sociales forman parte de un medio de comunicación instantánea que echa abajo el proceso de la comunicación de emisor,*

receptor, retroalimentación del mensaje; ahora es en tiempo real. Lo que hemos hecho en esta empresa es cohabitar con las redes sociales, lo que antes era un señalamiento que te hacían llegar por cartita, por teléfono o telegrama, ahora es en forma inmediata, por lo que tenemos que informarnos e informar rápidamente lo que está pasando.

4.7 Consideraciones finales

Los casos analizados y las entrevistas realizadas vienen a ser una confirmación del planteamiento de la presente tesis: el modelo de comunicación política creado por el Legislador en 2007 ya cumplió su función, que se circunscribió a un momento de la historia político-electoral mexicana y cada elección, a partir de su implementación en 2009, ha sido prueba del ácido que no ha pasado con éxito pues en cada proceso le van apareciendo vicios y argucias nuevas que no son cubiertas ni por el Legislador ni por los juzgadores de la materia con el dictado de precedentes, dado que, amén del mercado negro de la cobertura informativa, tenemos las conferencias de prensa de los gobernantes que, so pretexto de informar diariamente a la población, no solamente incurren en la propaganda gubernamental sino en la emisión de opiniones que generan inequidad en las contiendas electorales, pero, al mismo tiempo, tienden a influir en la formación de las preferencias electorales, generando un enfrentamiento entre las autoridades electorales y los actores gubernamentales, aquellas defendiendo la legalidad y estos, su derecho a informar y libertad de expresión.

Por todo ello es que lo hasta el momento investigado y analizado, nos conduce a entrar en la construcción de un nuevo modelo de comunicación política en México, que deje su halo restrictivo para transitar hacia un modelo híbrido que tenga espacios gratuitos para los partidos, que sean utilizados con libertad por partidos y candidatos, así como la generación de programas de debate y foros de análisis que sean transmitidos de manera alterna en redes sociales para permitir la interacción con la ciudadanía y, al mismo tiempo, abrir franjas de tiempo en radio y televisión de libre contratación, bajo el esquema de registro de tarifas en el Padrón Nacional de Proveedores del INE, sin frenar el derecho a informar y a estar informados, porque para que una sociedad sea más democrática debe estar más y mejor informada de sus

gobiernos y de sus candidatos para tomar las mejores decisiones públicas, tal cual es la finalidad de la comunicación política.

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

5.1 Consideraciones preliminares

Este capítulo es la parte final de la tesis, consistente en la presentación de una propuesta para solucionar el problema del desgaste del actual modelo de comunicación política en México, construida con base en toda la investigación plasmada en páginas anteriores.

A lo largo del trabajo presente se hizo un recorrido por aspectos conceptuales y teóricos de la comunicación política; también se puso énfasis en aspectos manejados por Habermas en el sentido de la importancia y necesidad de un espacio abierto para lograr una comunicación más participativa e interactiva,¹⁸² ya que en México, a partir de las reformas electorales de 2007 y 2008 así como la de 2014, se configuraron normas restrictivas en cuanto al acceso y uso de los medios de comunicación masiva para temas de propaganda política, las cuales crearon un modelo de tipo cerrado y unidimensional, en donde el elector solamente se concreta a recibir bombardeos de anuncios diminutos en sus aparatos receptores sin la posibilidad de retroalimentar el mensaje con los candidatos; por ello es que se fue moldeando la propuesta de replantear las formas de comunicar durante procesos electorales en la República Mexicana, privilegiando la apertura, la participación y la retroalimentación entre quienes encabezan una candidatura y los ciudadanos, bajo las directrices de la autoridad electoral para salvaguardar la igualdad de oportunidades.

Durante la elaboración del capítulo relacionado con los antecedentes históricos, se pudo dar cuenta de cómo fue degenerando el uso de la radio y la televisión en campañas políticas, en las que la amplia libertad en su acceso se convirtió en libertinaje que propició el enorme gasto de los partidos políticos para la adquisición de tiempo publicitario, así como en el uso de lenguaje de odio, generando la polarización del humor social, trayendo como consecuencia la confección de un modelo de

¹⁸² Ver Capítulo I.

comunicación política tendiente a ejercer un supremo control por parte de la autoridad electoral en cuanto al espacio, el contenido de los mensajes y los tiempos propicios para la publicidad, en aras de la equidad y la calidad de los procesos electorales, pero finalmente no se consiguieron los resultados esperados. En la investigación quedó asentada la aparición de una especie de mercado negro, en el que los concesionarios ya no comercializaban spots sino la cobertura informativa o entrevistas inducidas, siendo incluso más caras que los comerciales previos a la reforma de 2007.

Lamentablemente, los problemas de este modelo fueron acrecentándose; mientras, la reforma de 2014 indujo la creación de un procedimiento dual entre la autoridad administrativa y jurisdiccional para resolver las controversias derivadas de este modelo, reforzado con la causal de nulidad a nivel constitucional y con un área especializada del TEPJF. En los capítulos en los que se trataron los problemas actuales, se pudo atestiguar que si bien la dificultad persiste, apareció un nuevo fenómeno por parte del titular del Poder Ejecutivo federal, con esquemas de propaganda gubernamental dirigida a influir en la psique del electorado en todo el tiempo, con la argucia de “ejercicios informativos”, como son las conferencias de prensa matutinas, sin omitir la nueva tendencia de usar las redes sociales a través de personajes influyentes con miles o millones de seguidores para violentar la legislación en la promoción de plataformas o partidos en la denominada veda electoral.

Por todo lo hasta aquí expresado, es que se considera la imperante necesidad de crear un nuevo modelo de comunicación política en México, que sea híbrido como en las diferentes latitudes europeas y latinoamericanas, el cual consiste en usar el tiempo del Estado en radio y televisión no solamente en spots sino cederlo a los partidos y candidatos para que lo empleen de acuerdo con sus estrategias de campaña, así como usarlo para la realización de debates y programas de contraste, tal y como quedó asentado en el capítulo tercero.¹⁸³

Con relación a lo anterior, es necesario generar condiciones para una auténtica integridad electoral y más en estos tiempos, cuando, a decir de Lorenzo Córdova Vianello, la democracia no goza de su mejor momento, por lo que un trato igualitario a

¹⁸³ Ver Capítulo III.

las ofertas políticas durante la elección propiciaría la percepción de igualdad de oportunidades y, con ella, la fortaleza del sistema democrático en México.¹⁸⁴ Pero ¿qué debemos entender por integridad electoral? De acuerdo con Irma Méndez, es la percepción de equidad en las leyes electorales; el acceso igualitario a los medios de comunicación; la percepción de imparcialidad de las autoridades electorales; y saber si los votantes han sido o no amenazados al momento de la elección. En síntesis, es la medida en que unas elecciones cumplen con los estándares de libertad, equidad, transparencia y competitividad.

Méndez abundó en que la integridad de una elección comienza por evitar y erradicar las malas prácticas electorales, tales como la manipulación del marco electoral legal para la toma de decisiones discrecionales y el financiamiento ilícito de campañas electorales. En lo que se refiere al tema de la comunicación política, lo centra en dos ejes que derivan de la equidad, como son el acceso igualitario a los medios de comunicación y, con ello, la generación de foros para el debate público.

Y es que la televisión sigue dominando la atención de las audiencias, pues de acuerdo con los informes del Latinobarómetro de los años 2008, 2009 y 2010 respecto a México, la televisión es el medio en el que, arriba del 80 por ciento, los ciudadanos se informan de política.¹⁸⁵ En cambio, si nos trasladamos al estudio realizado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, encontramos que el 95 por ciento de los hogares en México tiene un promedio de 1.8 televisores y, en el 77 por ciento de ellos, se consumen contenidos de televisión abierta y el Canal de las Estrellas de Televisa es el más visto, y las audiencias se enfocan en telenovelas, noticias y películas.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Participación de Lorenzo Córdova Vianello en el Conversatorio de Experiencias de Elecciones en la Pandemia entre México, Costa Rica y Perú, en el marco del Diplomado en Gobernanza Electoral y Democracia, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La sesión se realizó el 19 de agosto de 2021.

¹⁸⁵ Cfr. Méndez, Irma. *Calidad de las elecciones e imparcialidad de los órganos electorales en poderes y democracias. La política subnacional en México*. MÉXICO: 2016. Ed. Flacso México. El reporte 2018 del Latinobarómetro le da un 60 por ciento de confiabilidad a los medios de comunicación.

¹⁸⁶ Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2019. En este estudio también podemos encontrar que el 42 por ciento de las personas entrevistadas escucha radio y el 83 por ciento sintoniza programas musicales. Disponible en: [<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/01encca2019vpp.pdf>]. [Consultado en: 27 octubre 2021].

Sin lugar a dudas, la nueva tendencia en la segunda década del tercer milenio es la cohabitación entre los medios de comunicación masiva y el internet a través del *streaming*¹⁸⁷ y las redes sociales, por lo que, ante ese avance de la tecnología de las comunicaciones y la información, el modelo construido en 2007 debe avanzar para facilitar la convivencia y que no genere desigualdad entre partidos y candidatos, poniendo en entredicho la integridad electoral, pues basta observar con detenimiento el proceso de 2021 que fue marcado por la publicidad gubernamental disfrazada de ejercicios informativos, como ruedas de prensa o informes de labores, así como el uso desmedido de la libertad de expresión mediante personajes influyentes (*influencers*) en las redes sociales por parte del Partido Verde en tiempos de veda electoral.¹⁸⁸

En este contexto, se va delineando nuestra propuesta para el nuevo modelo de comunicación política en México y para su construcción se desmenuzarán los siguientes puntos:

I. Principales deficiencias del actual modelo de comunicación política en México. Obviando los problemas que se plantearon desde el inicio del proyecto de investigación, tales como la simulación de cobertura informativa adquirida de manera soterrada; el disfraz de la propaganda gubernamental y electoral; la *spotización* de las elecciones y, por ende, lo unidimensional del modelo, es necesario dejar en claro la problemática situación actual, en aras de ir delineando la nueva propuesta comunicacional para las elecciones en México.

II. Opinión de los expertos. A lo largo de la presente tesis se entrevistó a personajes relacionados con la comunicación política y su modelo, entre otros, legisladores, funcionarios electorales y peritos en la materia, por lo que, de ese

¹⁸⁷ El *streaming* es un tipo de tecnología multimedia que envía contenidos de video y audio a su dispositivo conectado a internet. Esto le permite acceder a contenidos (TV, películas, música, pódcast) en cualquier momento que lo desee, en una PC o un móvil, sin someterse a los horarios del proveedor. Disponible en: [<https://www.avast.com/es-es/c-what-is-streaming#gref>]. [Consultado en: 6 diciembre 2021].

¹⁸⁸ *Ídem*. La Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2019 revela que el 72 por ciento de los entrevistados usa internet y un 84 por ciento cuenta con alguna red social. YouTube es la red social que usa el 80 por ciento de los encuestados para consumir contenidos audiovisuales por internet, mientras que el 35 por ciento lo hace por Netflix.

banco de información, se realizará una comparativa de criterios para tomar las notas más interesantes que nos permitan cuadrar una propuesta propia.

III. Modelo híbrido de comunicación política. México requiere de un modelo que no sea totalmente liberal, como el norteamericano, pues vimos que fue rebasado por el abuso luego de su construcción en la reforma de 1996 y se restringió tanto el acceso, como las expresiones en 2007, por lo que sería importante pasar a uno mixto, en el que persista el papel rector de parte de la autoridad nacional en materia electoral, tanto en el replanteamiento del tiempo del Estado, administrando las franjas gratuitas de tiempo en radio y televisión, así como en la organización de debates y mesas de opinión, además de la vigilancia de los espacios comercializados para que quede a la potestad de los partidos y candidatos, en un afán de evitar desfase de gastos así como la desigualdad de oportunidades.

5.2 Distorsiones del modelo de comunicación política en México

A lo largo de esta tesis se ha podido dar cuenta de que no se lograron los objetivos esperados en la creación de las actuales reglas mediáticas para tratar las competencias electorales y la participación de los servidores públicos en la propaganda gubernamental. Los actores políticos han acudido a una serie de argucias para eludir el modelo y, por lo tanto, se ha caído en una mera simulación de parte de todos los involucrados en el área electoral.

En este punto, conviene tocar dos aspectos de gran trascendencia que echaron por tierra el modelo de comunicación política. Tenemos, en primer lugar, al Partido Verde Ecologista de México que es un caso emblemático porque no solo encontró la manera de aprovechar los vacíos legales para esquivar la reglamentación de propaganda en radio y televisión sino que dio con otro camino inexplorado por el control de la legalidad, como son las redes sociales. Por eso la insistencia de que el nuevo modelo debe ser menos restrictivo y, al mismo tiempo, cohabitar con las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

El otro aspecto relevante es la estrategia de comunicación implementada por Andrés Manuel López Obrador como presidente de México, pues ha ejecutado diversos ejercicios informativos y a todas luces, ya sean jurídicas o políticas, son acciones tendientes a promover la imagen del titular del Poder Ejecutivo federal así como del partido gobernante.

Por esta razón es que este par de tópicos serán analizados en dos subdivisiones para ir encuadrando la propuesta de nuestro proyecto de investigación, dado que representan una especie de punta del iceberg.

5.2.1 La rebeldía del Partido Verde Ecologista de México

En el capítulo segundo se estableció que el Partido Verde encontró una salida ventajosa a la reglamentación de acceso a radio y televisión con la propaganda política disfrazada de publicidad con otras personas, como fue el caso de los comerciales de una revista de la farándula y que obligó a la Sala Superior del TEPJF a sentar un precedente en este sentido. Esto sucedió en la primera elección en la que se implementó el modelo, en el año 2009.

Posteriormente, en la elección federal intermedia de 2015 ese instituto político cometió violaciones sistemáticas y reiteradas a la normatividad relacionada con el modelo de comunicación política, estrenando las nuevas reglas, procedimientos y estructuras creadas en la reforma electoral de 2014. Estas infracciones fueron un mosaico de violaciones, tales como el encadenamiento de los informes de labores legislativas de sus diputados federales y senadores en las franjas estelares de televisión en cadena nacional, todos enfocados a enaltecer al partido en lugar de los logros obtenidos;¹⁸⁹ el incumplimiento de las medidas cautelares para inhibir las conductas ilegales, así como el empleo de publicidad alternativa en salas de cine y la contratación de personajes del mundo del espectáculo para tuitear en favor del Partido Verde durante la jornada electoral de la elección de 2015.

¹⁸⁹ Artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Durante ese proceso electoral, se presentaron 153 denuncias en contra del PVEM que se vieron traducidas en la instauración de 87 procedimientos especiales sancionadores que derivaron en 26 sanciones que trajeron como consecuencia una serie de multas que ascendieron a un total de 597.5 millones de pesos, equivalentes a dos años de financiamiento público federal y esto fue tomado como una válvula de escape ante la exigencia de los partidos opositores de ese entonces y de académicos que pedían a la autoridad electoral la pérdida del registro del Partido Verde, pero se ponderó el derecho humano a la afiliación política de los militantes de ese instituto político y, en cambio, se le impuso una sanción radical que impactó en sus finanzas partidistas.¹⁹⁰

Todas estas malas prácticas electorales fueron repetidas por el mismo partido en la elección de 2021, por medio de una estrategia de *influencers*¹⁹¹ en la red social Instagram, que fue el mismo tipo de 2015 en Twitter, en la que artistas y personas con una amplia red de seguidores emitieron videos de apoyo al Partido Verde durante la veda electoral, periodo dedicado a la reflexión y en el que está prohibido el proselitismo.

El Consejo General del INE sancionó al PVEM con 40.9 millones de pesos por violar la veda electoral durante la jornada comicial del 6 de junio de 2021, al utilizar a un centenar de *influencers* para llamar al voto en favor de esa fuerza política. Asimismo, se le impuso la sanción consistente en la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se emitía dentro del tiempo federal asignado por el INE, por el periodo de un año.¹⁹²

Con 10 votos en favor y uno en contra, se estableció que el PVEM omitió reportar gastos por concepto de una campaña publicitaria que ascendió a 20 millones 466 mil

¹⁹⁰ Cfr. Córdova, Lorenzo y Núñez, Ernesto. *La democracia no se construyó en un día*. MÉXICO: Grijalbo. 2021.

¹⁹¹ En el acuerdo 135/2021 del Consejo General del INE se encuentra la definición de *influencer* como aquella persona que tiene cierta credibilidad sobre un tema concreto, y por su presencia e influencia en redes sociales puede llegar a convertirse en un prescriptor interesante para una persona física o moral. Disponible en: [<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120732/ACQyD-INE-135-2021-PES-265-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]. [Disponible en: 30 de septiembre de 2021].

¹⁹² *Ídem*.

784 pesos, que fueron pagados a 104 *influencers* para que promocionaran en sus redes sociales el sufragio por ese instituto político. Se determinó imponer al PVEM una reducción de 25 por ciento de la ministración mensual que recibía a partir del mes siguiente a aquel en que quedara firme la resolución, hasta alcanzar un monto líquido de 40 millones 993 mil 568 pesos, aun y cuando la Comisión de Fiscalización del INE proponía cancelar al PVEM el uso de prerrogativas en radio y televisión por un año y la multa por el doble del monto involucrado en esa promoción, es decir, 40 millones de pesos.¹⁹³

Durante la sesión, la consejera Adriana Favela expuso que en sus publicaciones etiquetaron al PVEM; también se acreditó un guion para que lo utilizaran los *influencers* al emitir sus mensajes, el cual contenía una introducción que se refería a “la necesidad” de votar por el Partido Verde, decía de las propuestas de campaña del partido y proponía, además, un cierre que señalaba que votarían por el PVEM.¹⁹⁴

Si bien el partido dejó atrás sus estrategias de los informes legislativos, los cineminutos y el uso de vallas publicitarias, encontró un vacío que no consistía en pagar por cobertura informativa sino por menciones en historias de la red social Instagram, empero, era el mismo *modus operandi* de 2015, consistente en combinar el uso de medios de comunicación masiva con medios alternativos, como las vallas publicitarias, cineminutos y las redes sociales.

Bajo este contexto, son llamativas las palabras de los consejeros electorales Ciro Murayama y Lorenzo Córdova. El primero de ellos comentó que las sanciones no inhiben al partido violentar la ley; mientras que el presidente del INE dijo que pareciera que el Partido Verde presupuesta el pago de las sanciones, por ello es que se consideró pertinente cancelarle el acceso a tiempos en radio y televisión durante un año.¹⁹⁵

¹⁹³ Nota publicada en El Universal, redactada por el periodista Luis Carlos Rodríguez. Fecha: 23 de julio de 2021.

¹⁹⁴ *Ídem*.

¹⁹⁵ Nota periodística de Reforma, publicada por la periodista Erika Hernández, el 23 de julio de 2021.

Con este caso queda claro que el modelo de comunicación política, concebido por el Legislador mexicano, fue diseñado en una época que quedó rebasada por el avance de las tecnologías y las formas de comunicar. El flujo constante de información y la necesidad de los electores de conocer más y mejor a los candidatos en todos sus aspectos hicieron entender que ya no es menester que el modelo se concentre en la emisión de anuncios, tanto en radio como en televisión, sino en ampliar los canales de comunicación sin menoscabar la rectoría de la autoridad electoral.

Al respecto, Transparencia Mexicana considera que las democracias subsisten hoy por los flujos de información y que en la actualidad se vive el abuso de propaganda y las verdades a medias, por lo que es importante la recomposición del modelo de comunicación política en donde el tiempo oficial del Estado, administrado por el INE, sea empleado no solamente en spots sino en que los partidos y candidatos puedan disponer de su tiempo como mejor les convenga, en aras de comunicar más y mejor a la ciudadanía, así como para crear más programas de contraste en el afán de provocar votos informados y que los electores conozcan los atributos y el comportamiento de los partidos políticos, además del desempeño previo de los candidatos y candidatas, y más en estos tiempos en los que existe la reelección legislativa y de integrantes de los ayuntamientos.¹⁹⁶

En este tenor, es importante redimensionar la disposición constitucional en materia de comunicación gubernamental en México, ante el nuevo paradigma de las conferencias de prensa que, más allá de ser ejercicios informativos, se convirtieron en escenarios de promoción de las acciones de gobierno, debilitando a la Constitución y a todo el andamiaje jurídico e institucional a la hora de inhibir la intervención de los servidores públicos en temas electorales, ya sea de manera directa o indirecta, detalle que se analizará en el siguiente punto.

¹⁹⁶ Transparencia Mexicana. Plantea Transparencia Mexicana ajustar el modelo de información para el electorado hacia 2021. Disponible en: [<https://www.tm.org.mx/modelodeinformacionparaelectorado2024/>]. [Consultado en 30 de septiembre 2021].

5.2.2 El nuevo paradigma de la comunicación gubernamental

En el contexto del proceso electoral 2021 quedó demostrado que el marco constitucional y legal para evitar la intervención de los servidores públicos en procesos electorales, mediante la propaganda gubernamental, quedó también rebasado.

Si bien en el apartado anterior se dio cuenta de la argucia del PVEM al programar de manera encadenada los informes legislativos para posicionar un lema de campaña, en 2021 las quejas en contra de las conferencias de prensa matutinas del Presidente de la República fueron el pan de cada día en la Sala Especializada del TEPJF. La constante es que este tipo de ejercicios es mero acto propagandístico tanto para el partido gobernante como para el titular del Poder Ejecutivo federal.

Si bien la tarea informativa de los gobiernos forma parte de la comunicación política, es indudable que tiene elementos peculiares. De acuerdo con Yolanda Meyenberg, la comunicación gubernamental se articula a partir de dos componentes, como son la mercadotecnia y la publicidad. El primero busca difundir las acciones y los logros del gobierno, usando las técnicas propias de la publicidad comercial; el segundo se propone informar y dar a conocer, con base en datos duros y argumentos, las razones que fundamentan las decisiones que toma el gobierno.¹⁹⁷

Las palabras de la Dra. Meyenberg nos vienen a demostrar que las conferencias de prensa mañaneras del presidente López Obrador son actos publicitarios, para lo cual ha aprovechado elementos mercadológicos para posicionar temas específicos cada día de la semana.

No obstante, el tema ha provocado enfrentamientos entre la clase política y las autoridades electorales pues no congenian los criterios para diferenciar entre actos informativos y actos propagandísticos. Más allá del cariz político, los partidos opositores al presidente López Obrador han presentado denuncias en la OEA, así como las quejas correspondientes para tramitar procedimientos especiales sancionadores, el último de ellos en torno a la queja en contra de la sección de su conferencia denominada “Quién es quién en las mentiras”, la cual se dedicó a

¹⁹⁷ Meyenberg, Yolanda. *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. UNAM. 2015, p. 19.

promover a Morena como el partido con menor cobertura informativa en el proceso electoral de 2021, de acuerdo con el monitoreo realizado por la UNAM.

De acuerdo con la Sala Regional Especializada, se usó recurso público en esa conferencia para presentar a Morena como víctima, lo cual fue un atentado contra el artículo 134 constitucional, por lo que se decidió multar con poco más de 17 mil pesos al director de Comunicación Social de la Presidencia de la República por haber creado esta sección en las ruedas de prensa mañaneras que tuvieron por objeto ponderar el tratamiento informativo del partido gobernante.¹⁹⁸

En este tenor, el artículo constitucional citado así como el entramado legal, tanto en la LEGIPE como en la Ley General de Comunicación Social, establecen la neutralidad que deben mostrar los servidores públicos durante las campañas electorales, cuya evocación nos remite a la elección presidencial de 2006 y al flagrante intervencionismo de Vicente Fox como presidente de México; pero en estos tiempos en los que la información se ha agrandado, resulta indispensable que a los funcionarios y representantes populares se les permita realizar labores informativas para que los ciudadanos comparen, durante las campañas, los dichos de las partes involucradas en la arena electoral, pues obviamente los partidos y candidatos opositores atacarán al gobierno en turno y este tendrá que defenderse con sus argumentos, detalle que queda prácticamente vedado no solo con el marco legal sino con los criterios fijados por las autoridades administrativas y jurisdiccionales.¹⁹⁹

Si bien las normas vigentes que mantienen el modelo de comunicación política y de gobierno son inflexibles, durante la elección 2021 pudimos observar que se corrió el peligro de la falta de respeto a la legalidad y a las instituciones de salvaguardarla, pues fue sistemática y reiterada la intervención del titular del Poder Ejecutivo federal con dichos, declaraciones, frases y expresiones que, sin lugar a dudas, incidieron en la equidad del proceso comicial, poniendo en entredicho la efectividad de la norma y el sistema electoral.

¹⁹⁸ Nota periodística de Ariadna García, publicada por El Universal el 10 de septiembre de 2021.

¹⁹⁹ La Sala Regional Especializada ha sentado criterios para que el presidente López Obrador tenga más cuidado en el ejercicio de sus funciones; que utilice con imparcialidad los recursos públicos a su alcance; que permanezca neutral durante los procesos comiciales. SRE-PSC-108/2021.

Con esta exposición, consideramos que la comunicación gubernamental en cuanto a la cobertura informativa no debe detenerse durante los procesos electorales, sino únicamente suspender la emisión de los denominados spots institucionales, pero los ejercicios informativos son benéficos para los electores pues norman su criterio de votación para acudir a las urnas, ya sea para premiar o castigar al partido que llegó al poder.

De acuerdo con el senador José Ramón Enríquez, estas reglas limitan el ejercicio democrático porque las acciones y programas de gobierno no se pueden detener, por lo que se requiere dar más libertades a los que gobiernan y la gente decidirá en las urnas orientada en todo el contexto, no solo porque se hable o no en conferencias de prensa.²⁰⁰

Con tales referencias, vamos a consultar la opinión de expertos en comunicación gubernamental, especialmente de personas que trabajaron en esta área, así como a consultores políticos que han lidiado con las reglas de la comunicación política, en aras de proponer un nuevo modelo.

5.3 Opinión de los expertos

En este apartado se pretende comparar la opinión de expertos en comunicación política y comunicación de gobierno para conocer sus pareceres acerca de la situación actual del modelo analizado en esta tesis, así como en las propuestas que ellos generan en torno a la mejora o replanteamiento de las reglas de acceso a los medios de comunicación masiva.

²⁰⁰ Entrevista realizada el 19 de abril al senador José Ramón Enríquez Herrera. Disponible en: [https://youtu.be/Z2KJ_4jpxr0]. [Consultado en: 5 de octubre 2021].

Tabla 1 Opinión de los expertos

Experto	Opinión del actual modelo de comunicación política	Propuesta de mejora al modelo de comunicación política	Enlace de entrevista
<p>Fernando Mejorado Oláquez. Consultor y estratega político</p>	<p>La ley electoral de México es un gran absurdo, pues que un político no pueda expresar sus aspiraciones viola sus derechos humanos y políticos, al no poder pronunciar la palabra "voto".</p> <p>La ley es restrictiva porque, en promedio, los electores en México tienen entre ocho y nueve años de preparación académica.</p>	<p>En los procesos electorales quien debe decidir todo es el elector y no las autoridades electorales. No se debe ver al elector con discapacidad democrática y la legislación electoral deje de ser tan robusta para que la comunicación sea clara, corta y concisa.</p> <p>No solo hay que apostar a la comunicación en medios masivos o en redes sociales sino en territorio.</p>	<p>https://youtu.be/H0_LErKF9ok</p>
<p>Héber García Cuéllar. Director Gerente de Canal 12</p>	<p>Antes de la reforma de 2007 la saturación era similar porque quien pagaba más, salía más. En una hora de noticias, solo había 10 minutos de información. Se les impidió a los medios que tuvieran ingresos por la venta de espacios y eso afectó los ingresos de las empresas de la comunicación.</p>	<p>El modelo de comunicación política debe cohabitar con las redes sociales en donde ahora se gasta mucho dinero por parte de los políticos.</p> <p>Las redes sociales forman parte de un modelo de comunicación instantánea y lo que hemos hecho en Canal 12 es cohabitar con redes porque los comentarios nos los hacen llegar a través de ellas para que no nos rebasen como medio formal.</p>	<p>https://youtu.be/i7ZiQTANcow</p>

Tabla 1 Opinión de los expertos

Experto	Opinión del actual modelo de comunicación política	Propuesta de mejora al modelo de comunicación política	Enlace de entrevista
<p>Armando Rocha. Consultor dedicado a diseñar e implementar estrategias de comunicación política en campañas y gobierno</p>	<p>Este modelo fue producto de las exigencias de quienes eran oposición y hoy son gobierno, como fue el candidato perdedor en 2006. En 2006 el candidato que más invirtió en televisión fue Andrés Manuel López Obrador, tanto en cobertura informativa como en espacios promocionales en televisión. Felipe Calderón invirtió más en radio y Roberto Madrazo en medios impresos. Esta reforma provocó un mercado negro en donde se compran entrevistas.</p>	<p>Se requiere de mayor equilibrio para que los partidos de nuevo registro tengan mayor presencia en los medios de comunicación política para que exista una cancha pareja. Recobrar el espíritu de la reforma de 1996 para que los partidos políticos tengan mayor acceso a los medios de comunicación masiva. No se deben vender los espacios promocionales con precios diferenciados o preferenciales para partidos y candidatos. Que exista un precio controlado por la autoridad electoral para no afectar la equidad en las elecciones.</p>	<p>https://youtu.be/-0fujnOlpPY</p>

Tabla 1 Opinión de los expertos

Experto	Opinión del actual modelo de comunicación política	Propuesta de mejora al modelo de comunicación política	Enlace de entrevista
<p>Luis Carlos Ugalde. Consultor político</p>	<p>La gratuidad de tiempos oficiales iba a generar una democracia electoral menos onerosa, esto no ocurrió pues se gestó un mercado paralelo de cobertura informativa que es más caro.</p> <p>Los partidos políticos no gastan en medios de comunicación, pero sí lo hacen los gobiernos.</p> <p>Las campañas negativas no son malas para la democracia y su prohibición creó un mercado de litigios y no derivó en campañas civilizadas.</p> <p>Restringe la libertad de expresión al prohibirles a los particulares expresar sus puntos de vista mediante la contratación de espacios en radio y televisión.</p>	<p>Se debe generar un mercado para que los particulares puedan usar sus recursos para expresar sus puntos de vista.</p> <p>Promover una cobertura balanceada de los medios de comunicación mediante monitoreos de la autoridad electoral.</p> <p>Debe transitar a la libre regulación y a la total transparencia de las fuentes de financiamiento a medios de comunicación.</p> <p>Reglas de asignación de publicidad oficial con tendencia a que solo existan campañas de interés público.</p> <p>Acceso gratuito de los partidos a medios y que puedan adquirir ciertas franjas de tiempo con tarifas homogéneas.</p> <p>Que partidos decidan emplear su tiempo gratuito conforme a sus estrategias de audiencias.</p> <p>Franjas informativas y debates continuos, cortos y frecuentes.</p>	<p>https://youtu.be/_vWcMQS2AMA</p>

Tabla 1 Opinión de los expertos

Experto	Opinión del actual modelo de comunicación política	Propuesta de mejora al modelo de comunicación política	Enlace de entrevista
Arlene Contreras Álvarez. Experta en imagen pública y comunicación gubernamental	<p>Modelo antidemocrático que satura a las audiencias y no coadyuva con información del votante.</p> <p>Aumenta desinterés por largas franjas de spots y el ciudadano cambia de canal o apaga el aparato receptor.</p> <p>Provoca confusión en medios locales por televisoras regionales y metropolitanas.</p> <p>Se afectó a las empresas de la comunicación que reciben pagos sin claridad.</p>	<p>Modelo que vaya de la mano con redes sociales.</p> <p>Redimensionar el espectro público en más debates, mesas de análisis, diálogos y encuentros.</p> <p>Dar margen a que los partidos y candidatos produzcan sus anuncios o programas de acuerdo con sus estrategias.</p> <p>Piso parejo en acceso a medios de comunicación masiva.</p>	<p>https://youtu.be/QS5Uy8TGZr8</p>

Se trata de personajes con experiencia en la consultoría política, con estrategias de comunicación política en diversas campañas electorales, así como en el manejo mediático e informativo de los gobiernos estatales. Para hacer más amena la comparativa, se ha decidido generar un cuadro en el que se pueden consultar los perfiles y las consideraciones de quienes gozan de la experiencia en la materia.

Como se puede apreciar, la opinión de los expertos sobre el modelo actual coincide en la enumeración de los problemas planteados desde el comienzo de la presente investigación, tales como la saturación de las audiencias con el bombardeo de comerciales políticos durante las campañas electorales, la autocensura de los ciudadanos con aspiraciones a algún cargo de elección popular para no ser reconvenidos por la autoridad administrativa electoral por la comisión de actos anticipados de campaña, así como el disparo de los precios de la cobertura informativa que se comercializa de manera ilegal.

En cambio, las entrevistas realizadas nos llevan a ir construyendo la propuesta para resolver estos problemas, transitando a un modelo híbrido, sin que la autoridad administrativa pierda la rectoría del modelo, con el objeto de garantizar la equidad en las contiendas, así como fomentar la competencia en una arena política en donde el tiempo del Estado no solo se distribuya en spots sino también en la producción de programas de debate, análisis y confrontación de ideas, propuestas y posturas, los cuales se pueden transmitir de manera simultánea por los medios masivos y las redes sociales, sin omitir la apertura del mercado de la comunicación con la supervisión y fiscalización del INE, a fin de evitar disparidad en los precios de los anuncios, pero, al mismo tiempo, contar con determinada franja de tiempo gratuita que se distribuya de manera equitativa entre partidos políticos y candidatos independientes. Estos tópicos se desarrollarán con amplitud en el siguiente apartado.

5.4 Modelo híbrido de comunicación política

En materia de comunicación política, México ha transitado de la amplia libertad en la contratación de publicidad en radio y televisión, al control restringido por parte de la autoridad electoral. Ambos modelos terminaron degenerando, el primero por el gasto excesivo en radio y televisión de parte de los partidos políticos, además de que los concesionarios de las estaciones y televisoras encarecían los precios de las tarifas en tiempos electorales. El segundo modelo terminó por distorsionarse pues las contiendas electorales en medios de comunicación masiva no fueron de alta civilidad política y tampoco se redujo el flujo de capital económico en las campañas electorales, por lo que la inequidad sigue patente, no solo por la venta de cobertura informativa sino por el tratamiento de las candidaturas independientes, que padecen un acceso nimio a los espacios referidos.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a reflexionar que no existen modelos perfectos sino perfectibles, por ello es que nuestra propuesta consiste en rescatar las bondades del modelo liberal y del modelo de alto control por la rectoría que ha venido asumiendo la autoridad nacional administrativa en materia electoral.

Al respecto, conviene invocar los estudios empíricos de Rodrigo Salazar, quien se sumergió en una investigación sobre campañas positivas y negativas. En cuanto a las primeras, halla ventajas como el valor de la verdad, el debate racional y la participación electoral; en torno a las campañas negativas, afirma que se corre el riesgo de que los ataques engañen, mientras que en las campañas positivas se corre el riesgo de caer en propuestas inviables o promesas falsas. Por lo tanto, Salazar sostiene que no se puede afirmar que las campañas negativas afectan sistemáticamente la participación del electorado con lo que se conoce como el “efecto búmeran”.²⁰¹ Este efecto ayuda a distinguir al elector como un ser pensante y no un elector dúctil, porque podrá diferenciar entre campañas negativas que enrarecen el ambiente político, o bien, las falsas promesas que no necesariamente se traducen en votos en favor sino en contra.

En contraste, resulta ilustrativa la postura de Karolina Gilas, quien sostiene que el alto grado de control y las restricciones, frente a muy cortos tiempos de campaña y precampañas, llevan a los partidos y candidatos a una ecuación sencilla: cumplir con la ley y perder, o llevar a cabo actitudes ilícitas y ganar. Y es que una vez tomada la posesión del cargo no importan las irregularidades que se pudieran demostrar, pues no se puede perder el cargo por una sanción, además de que el exceso de spots trae la banalización durante las campañas.²⁰²

Con las posiciones anteriormente citadas y lo demás expuesto, resulta oportuno recoger las bondades de los modelos liberal y restrictivo. Del primero podemos destacar la posibilidad de los partidos y candidatos para adquirir tiempo en radio y televisión, siguiendo los lineamientos de evitar campañas calumniosas; del segundo, la rectoría del INE para el otorgamiento gratuito del tiempo Estado en función de la proporción de los votos obtenidos en la elección más reciente, así como del monitoreo de los noticieros, programas de análisis político y la organización de debates, en aras

²⁰¹ Conferencia dictada por Rodrigo Salazar en el Diplomado sobre Democracia y Gobernanza Electoral organizado por la UNAM. Su participación se llevó a cabo el 22 de octubre de 2021 y abundó en sus estudios empíricos y su consulta a los diarios de los debates de la reforma electoral de 2007 y 2008.

²⁰² Gilas, Karolina. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. MÉXICO: TEPJF. 2016, p. 48.

de salvaguardar la igualdad de oportunidades en el tratamiento mediático a todos los partidos políticos y candidatos en tiempos electorales.²⁰³

En este contexto, el nuevo modelo de comunicación política que necesita México para resolver la gama de problemas que se han ventilado en la presente tesis es explorar una ruta híbrida que contenga los puntos buenos del modelo liberal y del restrictivo y, al mismo tiempo, modernizarlo para que cohabite con las redes sociales y la migración que han emprendido los medios masivos al transmitir sus señales a través de internet, lo que también se conoce como *streaming*, en cuyas plataformas ya se han encontrado elementos que inciden en la comunicación político-electoral en la República Mexicana.²⁰⁴ Así pues, es necesario enumerar los elementos que tendría el nuevo modelo híbrido:

62. Replantear el uso y la distribución del tiempo del Estado en radio y televisión. El INE administra 48 minutos diarios que tiene el Estado en cada una de las radiodifusoras y televisoras en México,²⁰⁵ y ante el malestar que ha traído la saturación de las audiencias con la emisión masiva de anuncios comerciales de 20 a 30 segundos de duración, se requiere dar potestad a los partidos y candidatos para que el tiempo que se les asigne lo puedan acumular para que realicen programas especiales o documentales que les permita compenetrar su propuesta con mayor mensaje y contenido. La idea central de esta propuesta es reducir el tiempo oficial a 30 minutos gratuitos y que los 18 restantes sean entregados a las televisoras y estaciones de radio para que los puedan comercializar en una tarifa

²⁰³ En la reforma electoral de 2007 y 2008 se estableció que el entonces IFE administraría los tiempos del Estado para cederlos de manera gratuita a los partidos y candidatos. En la reforma constitucional del artículo 41 quedó establecido que la autoridad electoral contaría con un total de 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

²⁰⁴ La plataforma Netflix ya se vio envuelta en controversias judiciales relacionadas con infracciones al modelo de comunicación política. Morena interpuso una queja en contra de los promocionales del documental "El populismo en América Latina", en los cuales aparecía la imagen de Andrés Manuel López Obrador; la Sala Superior del TEPJF resolvió que no encuadraba la propaganda negativa sino el derecho a informar. Esta controversia se radicó con el expediente SUP-REP-108/2019. En donde sí hubo sanción fue en el Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSC-41/2021, porque Netflix programó el estreno de la película "Se busca papá" y la Sala Regional Especializada llegó a la conclusión de que se incurrió en promoción personalizada para la presidenta municipal de Aguascalientes, Ags.

²⁰⁵ Artículo 165, numeral 1 de la LEGIPE. El numeral 2 establece el horario de transmisión de spots entre las seis y las 24 horas de cada día.

debidamente registrada en el Padrón Nacional de Proveedores del INE y, de esta manera, evitar que las empresas de comunicación disparen los precios del tiempo aire en época electoral y, sobre todo, vigilar que no haya partidos que acaparen la compra de tiempo, pues la adquisición contará como gasto de campaña fiscalizable.

63. Incrementar tanto el número como la obligatoriedad de los debates organizados por las autoridades electorales, en los ámbitos nacional y local, cuyas transmisiones se realicen de manera conjunta entre los concesionarios de radio y televisión, así como en las diversas plataformas de redes sociales. En cuanto a los debates, lo ideal es que se lleven a cabo tres: uno al inicio de las campañas electorales para que los candidatos den a conocer sus propuestas; el segundo a la mitad de la campaña para intercambiar las impresiones durante las jornadas proselitistas y hacer réplicas y contrarréplicas de las campañas negativas o positivas; y el último, días antes de concluir la campaña electoral para que los electores obtengan las impresiones finales y tengan mayores elementos para informarse y darle forma al sentido de su votación.

64. Mantener la institucionalidad de la propaganda gubernamental. La publicidad de las acciones de los gobiernos debe respetar su carácter institucional y suspenderse una vez que comiencen las campañas electorales. Es necesario dejar libre el derecho a informar por parte de los servidores públicos en sus encuentros con los representantes de los medios de comunicación, pues no se trata de una cobertura obligada. Igualmente, se requiere precisar en el marco legal el uso y disposición de la cadena nacional para evitar conflictos de promoción de la imagen de los gobernantes que puedan generar inequidad en los procesos electorales.²⁰⁶

Estos tres elementos representativos del modelo que se propone en el presente trabajo de investigación van a ser analizados de manera particular en los siguientes subapartados.

²⁰⁶ En la elección de gobernador en el estado de Guerrero, la coalición conformada entre el PAN, PRI y PRD alegó en la tramitación del Juicio de Revisión Constitucional que el Presidente de la República opinó en 76 ocasiones sobre el proceso electoral en dicha entidad federativa y que esto favoreció a la candidata de Morena para que ganara los comicios. En el expediente SUP-JRC-106/2021 se puede observar que el criterio de la Sala Superior fue que esta acción no fue determinante para el resultado de la votación.

5.4.1 Replanteamiento en la distribución del tiempo del Estado en radio y televisión

Tal y como quedó asentado al principio del apartado, se propone que el modelo de comunicación política sea híbrido, al conservar las bondades del modelo liberal y el modelo controlado.

En esta parte de la propuesta se conserva la administración de los tiempos del Estado por parte del INE, a fin de que sean distribuidos de manera gratuita entre todos los partidos políticos y candidatos independientes, de manera equitativa y no conforme a la fórmula de financiamiento público para partidos políticos, que el Legislador a partir de 2007 adoptó para aplicarla en el reparto del tiempo oficial, dado que los partidos de nuevo registro y los candidatos sin aval de partido tienen acceso a muy pocos impactos en tiempo en radio y televisión, siendo los institutos políticos con mayor fuerza los que acaparan los espacios televisivos y radiofónicos.²⁰⁷ Esto ayudaría a fomentar la igualdad de oportunidades y el impulso de las candidaturas independientes, puesto que quienes han participado bajo este esquema de postulación han manifestado su pesar ante el tratamiento desigual frente a quienes se postulan a un cargo de elección popular con el respaldo de un partido político.²⁰⁸

Para ello, sería indispensable impulsar una reforma electoral consistente en replantear el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión, sin perder el uso gratuito conforme a la administración que desde 2007 viene realizando la autoridad electoral, ahora de carácter nacional. Ya ha quedado asentado el malestar que provocó

²⁰⁷ De acuerdo con el artículo 167 de la LEGIPE, el criterio de distribución para repartir el total del tiempo del Estado es el 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección de diputados federales inmediata anterior.

Como se puede apreciar, los partidos de nuevo registro y los candidatos independientes tendrán que ajustarse al 30 por ciento de tiempo en radio y televisión, de manera que el trato es desigual.

²⁰⁸ Manuel J. Clouthier participó como candidato independiente a diputado federal en 2015 y a senador por Sinaloa en 2018. Como diputado federal de la LXIII Legislatura, presentó iniciativas para que se ampliaran los derechos de las candidaturas independientes bajo el criterio de oportunidad efectiva para tener mayor acceso al financiamiento, así como a tiempo en radio y televisión, y asegura que los diputados de partido le decían que no impulsaban sus iniciativas porque afectaban los intereses de los institutos políticos. Cfr. La muerte de las candidaturas independientes. Consultado en: [<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/manuel-j-clouthier/la-muerte-de-las-candidaturas-independientes>]. [Consultado en: 4 noviembre 2021].

restringir el acceso a los medios de comunicación masiva únicamente en los tiempos oficiales, por lo que para remediar la situación se propone que los 48 minutos diarios en cada estación se reduzcan a 30 minutos, distribuidos de manera igualitaria entre los partidos y candidatos independientes, los cuales podrían ser empleados de acuerdo con la estrategia mediática y publicitaria de cada frente político, para que no se circunscriban única y exclusivamente a la emisión de spots.²⁰⁹

Esta recomposición implica generar una franja de tiempo aire de 18 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, para que los concesionarios la puedan comercializar a partidos políticos y candidatos, con la supervisión de la autoridad electoral, para lo cual el INE tendría una participación activa a través de su Comité de Radio y Televisión, así como por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues para que las empresas de comunicación masiva puedan comercializar sus espacios tendrán que darse de alta en el Padrón Nacional de Proveedores del INE, ante el que registrarán sus empresas y las tarifas de los paquetes de tiempo en radio y televisión, para que el contenido transmitido sea identificado con la clave de proveedor que le otorgarán al inscribirse vía electrónica en el citado padrón. Esto coadyuvará a que la autoridad electoral, en sus facultades de fiscalización del gasto, tenga control y rastreo de la erogación presupuestal que realicen los partidos políticos y candidatos independientes.²¹⁰

²⁰⁹ Artículo 41 constitucional, Base III, Apartado A. Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 12-A, le concede al INE la atribución legal de administrar los 48 minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio. Todo esto en alusión a que el Estado tiene el dominio directo de su espacio territorial y, por ende, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas

²¹⁰ Conforme al Acuerdo INE/CG615/2017, publicado en el DOF el 26 de diciembre de 2017, se estableció que los propietarios de anuncios panorámicos tendrían que obtener su número de identidad como proveedores inscritos ante el Sistema Nacional de Registro de Proveedores, en el cual suben al sistema todos sus datos fiscales y los precios de los servicios ofertados. Esta medida pudiera aplicarse para los concesionarios de radio y televisión que deseen comercializar la franja de tiempo que se designe para tal efecto.

En este tenor, el Comité de Radio y Televisión²¹¹ establecerá en cada proceso electoral los lineamientos para la distribución y uso de los tiempos oficiales gratuitos, de igual manera, es menester dotar de obligatoriedad a las observaciones que realice mediante el Monitoreo de Radio y Televisión con dos premisas fundamentales: que los concesionarios cumplan con la programación de las pautas e incentivar la equidad en la venta de las franjas de tiempo para evitar que estas sean acaparadas por los partidos con mayor poder adquisitivo e, igualmente, fomentar la igualdad de oportunidades en la cobertura informativa.²¹²

Todo lo anterior tiene relación con abrir la contratación para que personas físicas o morales puedan adquirir publicidad que refleje su sentimiento político en el marco de una elección; no es saludable para la democracia frenar la libre expresión de las ideas. En las redes sociales, como Facebook y Twitter, se piden identificaciones cuando se contrata publicidad que incida en temas políticos y sociales, de manera que también se puede emplear la misma medida para radio y televisión, para lo cual siempre se ha solicitado al momento de contratar un espacio la identificación de un responsable de la publicación.

Sin embargo, el uso de las redes sociales por parte de partidos políticos y candidatos ha sido visto por parte de la autoridad electoral más desde la lupa de la fiscalización de los gastos, en lugar de ir más allá para interconectar a los medios tradicionales, en el afán de obtener mayor cobertura en debates o en verificar la veracidad de las noticias relacionadas con los procesos electorales. El propio Lorenzo Córdova, en su calidad de presidente del INE, sostiene lo siguiente:

²¹¹ Es el órgano técnico colegiado que tiene como objetivo asegurar a los partidos políticos y candidatos independientes las prerrogativas que consagra el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se conforma con los consejeros electorales que integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, el director de Prerrogativas y Partidos Políticos que actuará como su secretario técnico, y por un representante propietario y un suplente, designado por cada partido político nacional. Artículo 74, numerales 1, 2 y 3 del Reglamento Interior del INE.

²¹² Jurisprudencia 25/2013 COMITÉ DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ES EL ÓRGANO FACULTADO PARA ELABORAR Y APROBAR EL CATÁLOGO DE ESTACIONES Y CANALES QUE PARTICIPARÁN EN UN PROCESO ELECTORAL.

Con este precedente, el Comité de Radio y Televisión del INE puede tomar las providencias necesarias para establecer el Padrón de Proveedores, verificar las tarifas comerciales y fijar los lineamientos para que partidos y candidatos puedan emplear los tiempos gratuitos a los que tienen derecho de acceder.

El INE ha establecido canales de comunicación fluidos y efectivos con las compañías que gestionan las principales plataformas de redes sociales, Facebook, Twitter y Google, principalmente para allegarse información de los gastos realizados en ellas para proporcionar mensajes relacionados con las campañas y los diversos actores políticos. Esto es particularmente relevante si se toma en cuenta que los gastos de campaña (y en general los gastos de publicidad) han tenido una migración creciente desde los medios de comunicación tradicionales (radio y televisión) hacia las plataformas digitales. Además, el INE realiza monitoreos sistemáticos en diversas páginas de internet para identificar publicidad (banners, ventanas emergentes, etc.) relacionada con partidos políticos o campañas electorales e identificar así objetos de gasto en el ambiente digital, que son compulsados con la información que los partidos políticos y los candidatos reporten en sus respectivos informes (de gastos de campaña).²¹³

En este contexto, abrir el modelo de comunicación política a cohabitar con el manejo responsable de las plataformas de redes sociales para elevar la cobertura de la información y los debates, va a despresurizar el trabajo de la Sala Regional Especializada y de la Unidad Contenciosa del INE en lo que se refiere al desahogo de procedimientos especiales sancionadores, pues ante la apertura del modelo únicamente se encargarían de resolver controversias relacionadas con actos anticipados de campaña, así como de la publicidad gubernamental para que no sea empleada para promocionar la imagen personal de un servidor público. Se quitaría el cariz contencioso que tiene el actual modelo de comunicación política, al contar con mayores espacios de apertura para dar a conocer las propuestas electorales, en donde los partidos y candidatos pueden optar si únicamente se centran en los espacios gratuitos o puedan hacer la combinación con la contratación de publicidad en medios masivos.

La posibilidad de que los contendientes puedan compactar sus tiempos asignados en espacios de cinco minutos tiene la ventaja de facilitar la interacción con electores en tiempo real, que estarían viendo la transmisión en vivo por su aparato receptor, o bien, a través de un dispositivo móvil, y ofrecer a las audiencias contenido novedoso que no se circunscriba a la emisión masiva de comerciales con meras estrategias mercadológicas, como si los candidatos fueran productos que el elector puede comprar el día de la jornada electoral.

²¹³ Córdova, Lorenzo y Núñez, Ernesto. *Op. Cit.*, pp. 255 y 256.

Por esta razón, y en pro de abrir el espacio público y con eso conseguir el perfeccionamiento del ciclo de la comunicación política en México, es que se propone generar más y mejores condiciones para el debate electoral, cuestión que será tratada en el siguiente subapartado.

5.4.2 Debates participativos

Para la consolidación de la democracia electoral en México, la comunicación e información juegan un papel trascendental para que el elector pueda formar su criterio, mismo que plasmará en las boletas electorales al momento de acudir a la casilla.

Por eso es que la recomposición del modelo de comunicación política en México, que no solo se constriña a la emisión de anuncios de escasos segundos en radio y televisión sino que se puedan compactar los tiempos de acuerdo con las estrategias de los partidos políticos y candidatos, se debe aderezar con el incremento de debates entre los candidatos a los diferentes cargos de elección popular.

Si nos trasladamos al modelo liberal de la comunicación política, los debates son pieza fundamental para el ejercicio democrático y la competitividad electoral. En México este tipo de ejercicios comenzó en la elección presidencial de 1994, el cual tuvo que dividirse en dos transmisiones y, desde entonces, tanto los partidos como la autoridad electoral y la industria de la radio y la televisión han buscado mecanismos para incentivar este tipo de ejercicios.

Fue con la reforma de 2014 cuando se estableció la obligatoriedad de al menos dos debates en la elección para la Presidencia de la República y a guisa de opcional en las demás elecciones.²¹⁴

En la elección presidencial de 2018, el Consejo General del INE evolucionó este modelo comunicacional con la propuesta que hoy se plantea, pues con la voluntad de los partidos, candidatos y concesionarios organizó tres debates con formatos interesantes al transmitirlos de manera simultánea por radio, televisión e internet, con enlaces dirigidos a las diferentes plataformas de redes sociales.

²¹⁴ Artículo 218, numerales 1, 2 y 4 de la LEGIPE.

En dichos debates se contó con la presencia de público espectador que fue elegido mediante convocatorias en las redes sociales del INE y se seleccionaron preguntas de parte de los moderadores, que también se recibieron a través de las tecnologías de la comunicación y la información.

Ahora bien, para incentivar este tipo de encuentros en los que se contrastan las propuestas y las posturas de los candidatos sobre los temas coyunturales, se requiere elevarlos a la categoría de obligatorios por lo menos en tres ocasiones y en todos los procesos electorales. Quizá la crítica a esta medida giraría en torno a que es más un acto de voluntad y civilidad política tanto de las autoridades, concesionarios, partidos y candidatos, que un tema de obligatoriedad, mas fijarlo en la norma electoral viene a representar un incentivo para la construcción del debate de las ideas en el espacio público.

Además, los debates electorales vienen a generar una cohabitación entre los medios formales o tradicionales con las redes sociales, porque la transmisión simultánea permite llegar a más audiencias y de todos los estratos sociales, que pueden seguirlos a través de la radio, la televisión o cualquier dispositivo.

El Organismo Público Local Electoral de Durango, con motivo de las elecciones de diputaciones locales en el proceso 2021, organizó un total de 15 debates entre las candidatas y candidatos al Congreso del Estado, los cuales se llevaron a cabo a través de la plataforma Zoom y se transmitieron por Facebook, Twitter y YouTube. Los moderadores hacían preguntas tomadas de los comentarios de los usuarios de las mismas redes sociales.

Con estos dos ejemplos citados podemos observar que la tendencia es a que confluyan los medios tradicionales con los servicios de *streaming* que se comparten a través de las alternativas de comunicación que ofrece internet.

Y es que la obligatoriedad legal de los debates, para que sean transmitidos por las empresas de comunicación masiva así como por las plataformas de redes sociales, permitiría a las autoridades electorales tener mayor vinculación con estas empresas que en los últimos procesos han marcado hitos en actos ilícitos, como es el tema de los *influencers* que fueron contratados por el Partido Verde para hacer proselitismo en

tiempos de veda; el gasto excesivo de publicidad en Facebook y las denominadas *fake news*, que deben ser desmentidas por las mismas empresas. La visión de esta propuesta no es coartar la libertad de expresión sino generar canales de coordinación entre la autoridad administrativa electoral y las empresas de redes sociales para inhibir la comisión de infracciones y actos ilícitos que impactan en la fiscalización del gasto de campaña y la comunicación política.

Los debates atraen la atención del electorado y los candidatos los consideran elementos valiosos para desplegar estrategias de posicionamiento y saben que un error o un acierto los puede hacer ganar adeptos o perder simpatías. Por eso es que es saludable para la democracia fomentar este tipo de ejercicios y qué mejor que aprovechando el alcance de los medios masivos y el gran avance de la tecnología digital.

No obstante, la recomposición del modelo de comunicación política, que abriría la puerta a gozar de los tiempos oficiales del Estado, además del plus de las franjas de espacios comerciales para adquirir a precio justo en las estaciones y televisoras que se hayan registrado en el Padrón Nacional de Proveedores del INE, permitiría retirar del texto constitucional la causal de nulidad por adquisición de cobertura informativa, ya que ante la generación de espacios de debate, de utilización estratégica de los tiempos en radio y televisión, así como de los espacios comerciales, ya no sería rentable el mercado subterráneo de entrevistas y cápsulas informativas; sin embargo, eso no es impedimento para que el monitoreo realizado por la autoridad, en coordinación con la Academia, deje de existir pues es un ejercicio que propicia la igualdad de oportunidades en los procesos electorales.

5.4.3 Los nuevos derroteros de la comunicación gubernamental

Durante el transcurso de la presente investigación, se ha podido dar cuenta de que no quedó acabado el modelo de comunicación política gubernamental, pues si bien fue acreditada la intervención del presidente Vicente Fox Quesada en los comicios de 2006, la regulación de la comunicación de gobierno no se perfeccionó en el marco jurídico pues solamente se concretó a la disposición constitucional en el artículo 134 y,

lo que se suponía iba a fungir como norma reglamentaria, la Ley General de Comunicación Social, quedó en la congeladora legislativa hasta que la Suprema Corte instó a la Cámara de Diputados a emitir la norma referida.

Sin embargo, se han documentado casos prácticos en los que el uso de la publicidad gubernamental se desvía para posicionar la imagen de los gobernantes y no hay mecanismos de sanción establecidos en la legislación sino que se ha acudido a criterios sentados por los tribunales electorales.

Queda claro que se debe evitar el desvío de recursos públicos con fines electorales y que la publicidad gubernamental es producida y programada con dinero del erario, por lo que este tipo de comunicación debe ser temporalmente suspendido en tiempos de campañas electorales, mas no la obligación de informar de las acciones, programas y avances del quehacer gubernamental, detalles que no se han podido interpretar a cabalidad por parte de las autoridades electorales y, por consiguiente, se tienen visiones completamente distintas, tanto de quienes integran la autoridad administrativa como la jurisdiccional. En síntesis, ha estado en permanente discusión el tema de las conferencias de prensa del Presidente de la República, acerca de si es mera propaganda gubernamental disfrazada de ruedas de prensa; por ello es que no se deben restringir los derechos de informar y a informar.

En la elección presidencial del 2006 se criticó severamente la campaña alterna del Gobierno Federal con la emisión masiva de spots para influir en las preferencias del electorado con mensajes tendenciosos a cargo del entonces presidente Fox, y fue a partir de ese episodio de la historia político-electoral de México que desde 2007 se prohibió el uso personal de la propaganda gubernamental y se acotó para la presentación de los informes de labores que se emiten cada año, por lo que su exposición debe ser solo en el ámbito territorial donde se gobierna, pues en 2008 hubo gobernadores que promocionaron sus informes en cadena nacional y posteriormente, en 2015, esa medida fue replicada por los legisladores federales del Partido Verde.

En este punto existe un problema que debe resolverse con ajustes a la legislación electoral, sobre todo en zonas metropolitanas como es el caso de La Laguna, que se integra por municipios conurbados de Durango y Coahuila. Por ejemplo, Gómez

Palacio y Lerdo, Durango, no tienen televisoras y estaciones de radio, las que existen están instaladas en Torreón, Coahuila, y su alcance es para las ciudades de esa zona metropolitana, de manera que durante las campañas electorales e informes de labores no se pueden contratar espacios de propaganda gubernamental y electoral porque las estaciones y televisoras no se encuentran en esa zona territorial.

Por lo tanto, los ajustes en la comunicación de gobierno se concretan en tres aspectos relevantes:

IV. Dejar clarificado el PES en contra de los servidores públicos que desvíen recursos públicos para dirigir la propaganda gubernamental en beneficio de su imagen personal, para que sea el TEPJF, a través de su Sala Regional Especializada o en su defecto la Sala Superior, el que sancione al servidor público que haya incurrido en la infracción correspondiente y no ceder el efecto sancionatorio al superior jerárquico para evitar contradicciones sobre las competencias, como fue el caso de los presidentes municipales, en donde la polémica surge en que si son los congresos locales el superior jerárquico o el ayuntamiento.²¹⁵

V. Permitir el derecho a informar, ya sea mediante ruedas de prensa, encuentros con representantes de los medios de comunicación o visitas a espacios informativos, pues el quehacer gubernamental no puede ni debe detenerse en tiempos de elecciones. La comunicación política incluye a los actores gubernamentales en el ciclo comunicacional y por eso no se les debe excluir del mismo. El sistema de restricción de la propaganda de gobierno en tiempos

²¹⁵ Este criterio está basado en la Tesis XX/2016, cuyo contenido señala: De una interpretación sistemática, teleológica y funcional de lo establecido en los artículos 41, Bases III, Apartado C, párrafo segundo, y IV, párrafo tercero; 116 y 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 442, apartado 1, inciso f); 449, párrafo 1, y 457 de la LEGIPE, conduce a estimar que, ante la ausencia de normas específicas, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado, con base en sus atribuciones constitucionales y legales, para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que la autoridad jurisdiccional determinó contrarias al orden jurídico en la materia electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades. Por ende, para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador electoral, resulta procedente que las autoridades electorales jurisdiccionales hagan del conocimiento de los congresos tales determinaciones para que impongan las sanciones correspondientes. Lo anterior, a fin de hacer efectivo el sistema punitivo en que se basa el derecho sancionador electoral y, por ende, para proporcionarle una adecuada funcionalidad.

electorales debe permanecer, a efecto de evitar suspicacias que lleven a crear condiciones de inequidad en las contiendas electorales.

VI. Adecuar la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales para que la publicidad relacionada con informes anuales de actividades de gobernantes y representantes populares pueda ser adquirida como excepción al ámbito territorial en estaciones o televisoras de otra región geográfica, cuando amerite por las condiciones metropolitanas y no existan empresas de comunicación masiva en la ciudad o municipio conurbado. Este aspecto incluye la promoción de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular que estén en este supuesto.

Hasta este momento, se puede situar la propuesta concreta de la tesis presente, la cual consiste en la transición a un nuevo modelo de comunicación política distinto a los que se han implementado en México. Ahora, lo que se busca es crear condiciones de libertad para la emisión de opiniones, información de propuestas y resultados, así como la interacción entre actores políticos y ciudadanos para consolidar la democracia como estilo de vida, mediante el perfeccionamiento del ciclo de la comunicación política.

Por esta razón es que en el siguiente cuadro se presenta en forma la propuesta de reforma electoral a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de que la utilidad pública de la presente investigación pueda concretarse con la presentación de una iniciativa legislativa.

Tabla 2 Reforma Constitucional

Artículo constitucional vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 41.-</p> <p>III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley...</p> <p>Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:</p> <p>a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley...</p> <p>e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;</p> <p>f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior...</p> <p>Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.</p> <p>Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.</p>	<p><i>Artículo 41.-</i></p> <p><i>III. Los partidos políticos nacionales y estatales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales. Gozarán de los tiempos del Estado en radio y televisión, así como de la potestad de adquirir espacios en televisoras y radiodifusoras, conforme a los términos que establezca la ley reglamentaria...</i></p> <p><i>Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, estatales y candidatos independientes, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:</i></p> <p><i>a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, de los cuales treinta minutos serán de acceso gratuito a partidos políticos y candidatos independientes a distribuirse de manera igualitaria y los dieciocho minutos restantes serán devueltos a cada concesionaria de radio y televisión debidamente registrada ante el INE para comercializarlos entre los partidos y candidatos independientes, con tarifa comercial de acuerdo con los términos de que establezca la ley.</i></p> <p><i>e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los partidos y candidatos de manera igualitaria.</i></p> <p><i>f) Derogada...</i></p> <p><i>Los partidos políticos y los candidatos podrán contratar tiempo en radio y televisión en tiempos de campañas electorales conforme a los lineamientos que expida el INE de acuerdo con la ley reglamentaria.</i></p> <p><i>Las personas físicas y morales pueden contratar propaganda en radio y televisión siempre y cuando quede plenamente identificado el contratante y el costo de su inversión. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.</i></p>

Tabla 2 Reforma Constitucional

Artículo constitucional vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 41.-</p> <p>Apartado D... VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</p> <p>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</p> <p>La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:</p> <p>a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;</p> <p>b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;</p> <p>c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.</p> <p>Artículo 134.-... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</p>	<p>Artículo 41.-</p> <p><i>Apartado D... VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</i></p> <p><i>En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.</i></p> <p><i>La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:</i></p> <p>a) <i>Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;</i></p> <p>b) <i>Derogada.</i></p> <p>c) <i>Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.</i></p> <p><i>Artículo 134.-... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</i></p> <p><i>Será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a los procedimientos e instancias legales correspondientes, el que</i></p>

Tabla 3 Reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo vigente de la LEGIPE	Propuesta de reforma
<p>Artículo 159.-</p> <p>4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.</p> <p>5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.</p>	<p><i>Artículo 159.-</i></p> <p><i>4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular podrán contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, en las franjas de tiempo señaladas por el Instituto y en las empresas de la comunicación que hayan registrado en tiempo y forma sus tarifas de tiempo en radio y televisión. No podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.</i></p> <p><i>5. Las personas físicas y morales podrán contratar tiempo en radio y televisión siempre y cuando identifiquen al contratante y que la acción tenga por objetivo incentivar la participación ciudadana y la generación de opinión pública en temas político-electorales. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos</i></p>
<p>Artículo 167.-</p> <p>1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.</p> <p>5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.</p>	<p><i>Artículo 167.-</i></p> <p><i>1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes o espacios de tres minutos, asignable a los partidos políticos y candidatos, se distribuirá de manera equitativa.</i></p> <p><i>5. Derogada.</i></p>

Tabla 3 Reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo vigente de la LEGIPE	Propuesta de reforma
<p>Artículo 168.-</p> <p>4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.</p>	<p><i>Artículo 168.-</i></p> <p><i>4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña y campaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas y campañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.</i></p>
<p>Artículo 169.-</p> <p>1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.</p>	<p><i>Artículo 169.-</i></p> <p><i>1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Presentarán ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto la manera en que serán empleados para que resuelva lo conducente. El tiempo oficial restante será devuelto a los concesionarios de radio y televisión para que lo puedan comercializar a partidos y candidatos previo registro en el Padrón Nacional de Proveedores del Instituto.</i></p>
<p>Artículo 183.-</p> <p>2. El tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto.</p>	<p><i>Artículo 183.-</i></p> <p><i>2. El tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto. El Comité de Radio y Televisión establecerá los lineamientos para la adquisición de tiempo en radio y televisión.</i></p>

Tabla 3 Reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo vigente de la LEGIPE	Propuesta de reforma
<p>Artículo 218.-</p> <p>1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.</p> <p>3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.</p> <p>4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros</p>	<p><i>Artículo 218.-</i></p> <p><i>1. El Consejo General organizará al menos tres debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.</i></p> <p><i>3. Los debates obligatorios serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de los concesionarios de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones y de tecnologías de la comunicación. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.</i></p> <p><i>4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales organizarán tres debates obligatorios entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.</i></p>

Tabla 3 Reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo vigente de la LEGIPE	Propuesta de reforma
<p>Artículo 242.-</p> <p>5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que se limiten a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p>	<p><i>Artículo 242.-</i></p> <p><i>5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional o metropolitana correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</i></p>

5.5 Consideraciones finales

La manera en la que el Legislador concibió el actual modelo de comunicación política en México fue para resolver un problema en una época determinada, pues a principios de siglo sucedió la degeneración del modelo liberal de comunicación política en México, que derivó en campañas negativas y en exceso de gasto público en radio y televisión.

En ese entonces se pensaba que al dotar a los partidos políticos de los tiempos del Estado, administrados por la autoridad electoral, y al cerrar las puertas a la diatriba se iban a tener campañas electorales económicas y de altura, por la calidad de los debates, y que los candidatos y partidos políticos estarían más cerca de los ciudadanos, pues tendrían que dedicarse más a las campañas de territorio en lugar de tiempo aire en estaciones de radio y televisoras.

Pero, como se ha podido dar cuenta a través de la experiencia y en la presente investigación, el modelo ya se agotó a causa de los problemas que se han enumerado

y analizado a lo largo de la tesis, por eso es que la propuesta gira en torno a un nuevo modelo que combine los dos que ha tenido México: el aspecto liberal, pero sin perder la rectoría de la autoridad electoral, para lo cual se aprovecharían los tiempos oficiales del Estado, así como la venta controlada de tiempo en radio y televisión.

Cabe apuntar que esta propuesta no es perfecta sino perfectible, si bien tiene ventajas como al replantear el uso del tiempo gratuito en radio y televisión, que sea de manera equitativa y que se pueda emplear no solo en promocionales de 30 segundos sino en bloques de tres minutos en miniprogramas o infomerciales; sin embargo, se corre el riesgo de que haya retrasos en las sesiones del Comité de Radio y Televisión del INE para determinar el pautaaje de los contenidos, así como omisiones por parte de los concesionarios al respetar su programación.

Ahora bien, en cuanto a la comercialización de franjas de tiempo en radio y televisión, existe el riesgo de que determinados partidos políticos sean los que acaparen estos espacios y si se suman los bloques gratuitos podrían generarse condiciones de desigualdad. Habrá también voces que rechacen la propuesta de entregar tiempos del Estado a los concesionarios, pero el objetivo es no saturar a las audiencias y controlar el gasto en propaganda en medios electrónicos y así evitar una regresión al año 2006.

Como todo modelo híbrido, será menester someterlo a una medición de impactos y resultados mediante indicadores que reflejen la evaluación de su implementación para hacer mejoras, tales como la equidad en las contiendas electorales en cuanto al acceso a radio y televisión se refiere, puesto que se corre el riesgo de que los partidos políticos con mayores prerrogativas acaparen la compra de los espacios disponibles para la venta regulada.

Otro indicador para evaluarlo sería el respeto a la libre expresión de las ideas y revisar si el INE establece o no medidas cautelares para frenar el contenido del uso de radio y televisión, así como el incremento de procedimientos especiales sancionadores y, finalmente, la satisfacción de las audiencias para evitar el sesgo abrumador.

Sin embargo, es la hora de transitar a un modelo que, durante los procesos electorales, privilegie la libertad de informar y expresarse a través de los medios de

comunicación masiva; que los debates sean transmitidos de manera alterna por radio, televisión e internet, para permitir la interacción del público, esto con la finalidad de eliminar el cariz restrictivo del modelo de comunicación política, además de no inhibir la participación política tanto de quienes aspiran a un cargo de elección popular como de los ciudadanos que desean generar opinión en torno a los temas de discusión en la coyuntura político-electoral.

Como se ha insistido desde los albores de la tesis presente, la comunicación política es un elemento sustantivo para la democracia y hoy se necesita más que nunca para que esta se fortalezca y siga siendo el estilo de vida en México y cerrar así el paso a ideas que atenten contra el sistema democrático y se abra la puerta a la autocracia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El actual modelo de comunicación política ya fue rebasado tanto por las argucias cometidas p

or los partidos, actores políticos y concesionarios de radio y televisión, así como por el avance tecnológico de las redes sociales.

El modelo fue construido a partir de una visión momentánea vivida en las elecciones federales de 2006, en las que el electorado se polarizó a causa de los mensajes en radio y televisión entre los dos principales candidatos a la Presidencia de México. Se esperaba que el modelo iba a reducir los costos de las campañas electorales, las cuales se profesionalizarían al ser más de territorio, de contacto directo con la ciudadanía, en lugar de apostarle a las apariciones en las frecuencias radiofónicas o en los canales televisivos, además de incrementar la calidad del debate y generar mayor equidad en las contiendas.

A lo largo de esta investigación quedó asentado que, amén de los defectos señalados en el párrafo precedente, se saturó a los radioescuchas y televidentes por el exceso de pauta de spots, creándose así un modelo unidimensional, que no permite el intercambio de mensajes y la retroalimentación entre candidatos, gobernantes y ciudadanía, sin omitir el mercado negro de cobertura informativa en el que únicamente los aspirantes con mayor poder adquisitivo tienen acceso a entrevistas y apariciones en las noticias de los telediarios.

A más de una década de distancia de la aprobación e implementación de las reglas electorales para la comunicación política en México, podemos afirmar que las campañas negativas no desaparecieron, la presencia mediática sigue su curso de manera abrumadora.

No puede seguirse viendo al elector mexicano como un ser irracional, al que le daña su psique el intercambio de señalamientos entre los candidatos, pues entre más restricciones para la comunicación su capacidad de informarse para decidir la orientación de su voto será más deficiente, siendo caldo de cultivo para las noticias falsas.

SEGUNDA.- Uno de los motivos principales para la confección del actual modelo de comunicación política fue evitar la intromisión de los gobernantes en las contiendas electorales, ya fuera con la promoción de obras y programas gubernamentales así como por la emisión de opiniones. Para ello se creó una disposición constitucional para que la comunicación gubernamental no empleara imágenes personales sino solo institucionales, pero con la posibilidad de tener presencia mediática de cara a la presentación de los informes anuales de actividades.

A partir del 1 de diciembre de 2018, la comunicación gubernamental en México tomó un derrotero nuevo con las conferencias de prensa matutinas, las cuales, además de informar sobre el día a día de las acciones de gobierno, pasaron a ser ejercicios considerados como meros instrumentos de propaganda gubernamental que no se suspendieron en el curso de las campañas electorales, derivando en un excesivo trámite de quejas para instaurar procedimientos especiales sancionadores. Por eso es indispensable delimitar cuándo se trata de propaganda y cuándo son labores informativas.

A lo largo de la investigación quedó demostrado que mientras más restricciones legales se impongan a la comunicación política y gubernamental, más embustes surgirán para eludir la norma en aras de posicionar mensajes políticos que incidan en los procesos electorales.

Desafortunadamente, en la creación normativa de los mecanismos de participación ciudadana, como son las consultas populares y de revocación de mandato, se mantuvo el modelo de comunicación política que data de 2007 y fueron precisamente los actores gubernamentales los que violentaron las reglas establecidas de la comunicación y, peor aún, fue el partido dominante el que aprobó la normatividad para la operación comunicacional tanto de las consultas populares como de la revocación de mandato, lo que derivó en constantes y permanentes procedimientos especiales sancionadores en contra del Presidente de México por opinar e incidir en ambos temas. De manera que se mantuvo el cariz contencioso de la reglamentación de la comunicación política en México.

TERCERA.- México necesita un modelo híbrido de comunicación política que tenga los beneficios de la libertad comunicacional, pero sin perder la rectoría de la autoridad electoral al otorgar el beneficio del acceso gratuito a los medios de comunicación masiva. Darles la potestad a los partidos y candidatos de manejar el tiempo al que tienen derecho como mejor les convenga de acuerdo con sus estrategias de campaña; esto es, no sujetarse únicamente a la emisión de anuncios comerciales de escasos segundos sino poder compactar los tiempos para que los aprovechen con segmentos que permitan comunicar mejor con la ciudadanía. Para eso es necesario replantear el tiempo del Estado de 48 minutos diarios en todas las estaciones y canales de televisión para que también, de ese tiempo, se genere una franja en la que se pueda retornar a los concesionarios para su comercialización, siempre y cuando estén inscritos en el Padrón Nacional de Proveedores, cuyas tarifas deben respetarse de manera igualitaria y equitativa, para evitar que los partidos o candidatos con mayor poder adquisitivo acaparen dichas franjas y aprovechen su tiempo gratuito. Por eso es que la autoridad electoral debe privilegiar el principio de igualdad de oportunidades, así como la fiscalización del gasto erogado en propaganda mediática.

De acuerdo con las experiencias de países que tienen modelo híbrido, los candidatos generan especies de miniprogramas en los que tienen la posibilidad de interactuar con el público radioescucha o televidente, todo esto con el tiempo gratuito al que tienen derecho por parte del Estado, como es el caso de Colombia. Lo mismo sucede con las franjas de tiempo en radio y televisión, a las que pueden acceder mediante la compra controlada por la autoridad electoral.

CUARTA.- El nuevo modelo de comunicación política que se propone para México debe incentivar la afluencia de información y la retroalimentación entre los actores políticos y la ciudadanía. Por ello es que en la propuesta se incluye elevar el número de debates obligatorios en todas las elecciones, cuyos formatos sean con público presente y virtual, y en donde se pueda interactuar por medio de las redes sociales, a fin de que este modelo pueda cohabitar con las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Además de debates, pueden ser conversatorios,

foros, mesas de opinión entre candidatos y ciudadanos para motivar el contraste de ideas y propuestas.

Con lo anteriormente expuesto, se deja por sentado que mientras más canales de expresión e información existan en la arena pública para discutir, analizar y contrastar los temas de la cosa pública, más se fortalecerá la democracia pues la ciudadanía podrá comparar perfiles, plataformas electorales y normar su criterio, lo que se reflejará en el momento de acudir a la urna, ya que se trata de electores racionales no dúctiles que pueden ser manipulados por las tendencias mediáticas. Cabe recordar que la autoridad jurisdiccional en 2006 validó las campañas negativas como parte de las contiendas electorales, pero sin incurrir en la calumnia.

México necesita fortalecer su andamiaje democrático y requiere modernizar su comunicación política, dotarla de libertad y, a esta, blindarla con la rectoría del Instituto Nacional Electoral para que aquella no se pervierta y se convierta en libertinaje.

QUINTA.- El modelo híbrido de comunicación política que se propone para México debe someterse a indicadores de evaluación para su mejora continua. Sin duda, se deben evaluar los resultados obtenidos con base en indicadores, como el respeto y la garantía a la libre expresión de las ideas durante las contiendas electorales; la equidad en el acceso a los tiempos disponibles para la venta; el respeto de las tarifas registradas en el Padrón Nacional de Proveedores; así como la satisfacción de las audiencias mediante la aplicación de estudios de opinión, a fin de evitar la saturación de las mismas.

FUENTES CONSULTADAS

65. Bibliografía

Aguado, Juan Miguel. *Introducción a las teorías de la comunicación y la información*. Universidad de Murcia. 2004.

Aljovín, Jorge y Domínguez, Alicia. *Vademécum de derecho electoral*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2016.

Andrade, Eduardo. *Introducción a la ciencia política*. MÉXICO: Oxford. 4a. Ed. 2012.

Arancibia, Juan Pablo y Salinas, Muñoz. *Comunicación política y democracia en América Latina*. BARCELONA: Gedisa. 2016.

Astudillo, César. *Estudios electorales*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019.

Botero, Carolina. *Libertad de expresión y derecho de autor en campañas políticas en internet*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013.

Cárdenas, Jaime. *Las trampas de la publicidad oficial*. UNAM. 2019.

Carpizo, Jorge. *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*. MÉXICO: Porrúa. 2000.

Carreón, María del Carmen. *PES y faltas electorales*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019.

Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela. *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*. MÉXICO: Tirant lo blanch. 2017.

Concha, Hugo y López Saúl. *La (in)justicia electoral examen*. UNAM. 2016.

Córdova, Lorenzo y Núñez, Ernesto. *La democracia no se construyó en un día*. MÉXICO: Grijalbo. 2021.

De la Mata, Felipe y Coello, Clicerio. *Tratado de derecho electoral*. Coordinadores: De la Mata, Felipe y Coello, Clicerio. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019.

De la Mata, Felipe. *Libertad de expresión y protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2016.

Del Rey, Javier. *Comunicación política, internet y campañas electorales. De la teledemocracia a la ciberdemocracia*. MADRID: Tecnos. 2008.

Dworkin, Ronald. *Derechos, libertades y jueces*. MÉXICO: Tirant lo Blanch, 2015.

El lenguaje de la democracia. Breviario de comunicación política. MÉXICO: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018.

Et. Atl. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. UNAM. 2021.

Et. Atl. *Clima de opinión, opinión pública, control social: un acercamiento sistémico-general*. MÉXICO: Trillas.

Et. Atl. *Estudios sobre comunicación política en Latinoamérica*. UANL. 2016.

Et. Atl. *La democracia a prueba*. MÉXICO: Grupo Editorial Norma. 2006.

Et. Atl. *Routledge international handbook on electoral debates*. FLORIDA: Routledge Taylor & Francis Group. 2020.

Et. Atl. *Estudios de comunicación política. Libro del año 2012*. MADRID: Tecnos. 2012.

Fernández, Jorge. *Tratado de derecho electoral*. MÉXICO: Porrúa. 2010.

Ferrer, Eduardo, Caballero, José Luis y Steiner, Christian. Coords. *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. MÉXICO: SCJN, UNAM y Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

Ferrer, Carlos Alberto. *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018.

Fuentes, Felipe y Salazar, Pedro. *Memoria del I Conversatorio de sentencias relevantes en materia electoral*. UNAM. 2019.

Galván, Flavio. *Lecciones de derecho electoral y democracia participativa*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2019.

García, Fernando. *Comunicación y deconstrucción. El concepto de comunicación a partir de la obra de Jacques Derrida*. Universidad Iberoamericana. 2008.

García, Rosario. *Modelos de comunicación política: el caso de España*. MÉXICO: IFE. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales. 2010.

García, Sergio. *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5ª Ed. 2019.

García, Virgina, D'Adamo, Orlando y Slavinsky, Gabriel. *Comunicación política y campañas electorales*. BARCELONA: Gedisa. 2005.

Garza, Juan y Martín, Javier. *Ni tribunal ni electoral*. UNAM. 2021.

Geer, John. *In defense of negativity*. The University of Chicago Press. 2006.

Gilas, Karolina. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. MÉXICO: TEPJF. 2016.

Janczarek, Szymon. *Restricciones a la libertad de expresión política en el derecho internacional de los derechos humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Juárez, Julio. *Comunicación política en México*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2016.

Keane, John. *Vida y muerte de la democracia*. MÉXICO: Fondo de Cultura Económica. 2018.

Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2008-2009. MÉXICO: IFE.

Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012. MÉXICO: IFE.

McQuail, Denis. *Sociología de los medios masivos de comunicación*. BUENOS AIRES: Paidós. 1979.

Marcuse, Herbert. *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Traducción de Antonio Elorza. MADRID: Ariel. 2ª ed. 1987.

Mazzoleni, Gianpietro. *La comunicación política*. MADRID: Alianza Editorial. 2010.

Méndez, Irma. *Calidad de las elecciones e imparcialidad de los órganos electorales en poderes y democracias. La política subnacional en México*. MÉXICO: Flacso México. 2016.

Meyenberg, Yolanda. *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. UNAM. 2015.

Micieli, Cristina. *Foucault y la fenomenología. Kant, Husserl, Merleau-Ponty*. BUENOS AIRES: Biblos. 2003.

Monzón, Cándido. *Opinión pública, comunicación y política*. MADRID: Tecnos. 2ª ed. 2006.

Nohlen, Dieter. *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral*. UNAM. 2016.

Nohlen, Dieter, Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel. *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. MÉXICO: Fondo de Cultura Económica. 2019.

Nieto, Santiago y Valdo, Luis. *Tópicos electorales*. MÉXICO: Tirant lo Blanch. 2018.

Ortega y Gasset, José. *La rebelión de las masas*. MADRID: Espasa Calpe. 1970.

Rabasa, Emilio. *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. UNAM. 2012.

Sánchez, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. MADRID: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2008.

Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. BARCELONA: Taurus. 2014.

Serna, Enrique. *El vendedor de silencio*. MÉXICO: Alfaguara. 2019.

Serrano, Fernando. *Derecho electoral*. MÉXICO: Porrúa. 2006.

Spota, Luis. *Palabras mayores*. MÉXICO: Siglo XXI Editores. 2017.

Tenorio, Guillermo. *La libertad de expresión en los noticieros. Los retos en tiempos electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2019.

Trejo, Raúl. *Alegato por la deliberación pública*. MÉXICO: Cal y Arena. 2015.

Ugalde, Luis Carlos y Casar, María Amparo. *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. MÉXICO: Grijalbo. 2019.

Vargas Llosa, Mario. *La civilización del espectáculo*. MÉXICO: Alfaguara. 2012.

Valdés, Diego. *Constitución y democracia*. UNAM. 2002.

Villamil, Jenaro. *La rebelión de las audiencias*. MÉXICO: Grijalbo. 2017.

2. Cibergrafía

Arenas, Mónica. El régimen jurídico de los medios de comunicación en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*, 0 (36), 539-588. Disponible en: [<https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16074>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

Constitución Colombiana. Disponible en: [https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf]. [Consultado en: 05 noviembre 2020].

Constitución Española. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a20>]. [Consultado en: 21 septiembre 2020].

Definición de *Streaming*. Disponible en: [<https://www.avast.com/es-es/c-what-is-streaming#gref>]. [Consultado en 6 diciembre 2021].

Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales 2019. En este estudio también podemos encontrar que el 42 por ciento de las personas entrevistadas escucha radio y el 83 por ciento sintoniza programas musicales. Disponible en: [<http://>

www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/01encca2019vpp.pdf. [Consultado en: 27 octubre 2021].

RAE. [<https://dle.rae.es/?id=A58xn3c>]. [Consultado en: 6 de septiembre de 2019].

Novoa, Andrés R. *Conceptos básicos sobre comunicación*. Costa Rica: CATIE. 1980. P. 3. En línea: 8 de septiembre 2019. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=d2sOAQAIAAJ&printsec=frontcover&dq=comunicación&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiSjezy_8HkAhVB7qwKHSNKDkMQuwUIMDAB#v=onepage&q=comunicación&f=false].

Nolla, Eduardo. Consultado en: [<https://youtu.be/7qcULPeSY8A>]. [Disponible en: octubre 20 de 2019].

Explicación de la teoría de la aguja hipodérmica. Consultado en: [<https://youtu.be/bYbl1VAVJCG>]. [Disponible en: 17 de septiembre de 2019].

Curso Teoría de la Comunicación, el comunicólogo peruano Pedro Iván Córdova Piscocoya.

Disponible en: [https://youtu.be/llaI_GtfHak]. [Consultado en: 17 de septiembre de 2019].

Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política. Consultado en: [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php?title=Comunicación_pol%C3%A9tica#cite_note-Mazzoleni.2C_Gianpietro_.28ed._2010.29-9]. [Disponible en: 22 de octubre de 2019].

Estudio de Roy Campos de Consulta Mitofsky. Consultado en: [<http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/590-mexico-cuantas-televisiones-tenemos>]. [Disponible en: 28 de octubre de 2019].

Estudio publicado por el periódico El Financiero. Consultado en: [<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mas-del-50-de-los-mexicanos-tiene-acceso-a-internet>]. [Disponible en: 28 de octubre de 2019].

Conferencia de Leonardo Pizarro. [<https://www.facebook.com/1130485480494058/videos/422889591686481?sfns=mo>]. [Consultado en: 28 de octubre de 2019].

IUS Electoral: [<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>].

Lara, Roberto y Rojas, Laura. *La reforma electoral de 2007 y su paso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: dos sentencias relevantes*. SCJN. Disponible en: [<https://>

www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/07_LARA%20y%20ROJAS_Serie%20Art%C3%ADculo%20105%20num%201.pdf. [Consultado en: 03 mayo 2022].

Nota periodística sobre el Pacto por México. Disponible en: [<https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>]. [Consultado en: 18 de junio de 2020].

Documento del Pacto por México. Disponible en: [https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos#fullscreen&from_embed]. [Disponible en: 18 de junio de 2020].

Sentencia de Buckley vs. Valeo de 1976. Disponible en: [<https://youtu.be/iXnpowc6y0c>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

Communications Act, y validada por la Corte Suprema en CBS vs. FCC (1981). Disponible en: [<https://youtu.be/bRZYrFwwNMA>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

Federal Communications Act de 1934. Disponible en: [<https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting#SPEECH>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

Guerrero, Manuel Alejandro y Moreno, Margarita. *Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México*. Disponible en: [https://www.academia.edu/35487556/CAMPAÑAS_NEGATIVAS_LOS_PROBLEMAS_DEL_MODELO_DE_COMUNICACIÓN_POLÍTICA_EN_MÉXICO]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

Webinar Comunicación política en un contexto aproximado al estudio comparado de los debates electorales. Disponible en: [<https://youtu.be/jjclIEGzhjs>]. [Consultado en: septiembre 10 de 2020].

Political Parties Elections and Referendums Act. Disponible en: [<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>]. [Consultado en: 16 de septiembre de 2020].

Broadcasting Code for Television and Radio. Disponible en: [<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>]. [Consultado en: 16 de septiembre de 2020].

Navarro, Julia. *Historia de un canalla*. BARCELONA: Plaza y Janés, pos. 8922. Kindle. 2016.

Aguirre, Pedro (coord.). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Alemania*. MÉXICO: IFE. 1998. Disponible en: [<https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/alemania.htm>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo. Consultado a través de solicitud de acceso a la información públicas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con el folio 0310000009820.

Ley de Partidos Políticos de Alemania. Disponible en: [<https://eleccionesenalemania.com/2018/09/11/el-sistema-de-medios-aleman/>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Disponible en: [<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>]. [En línea en: 16 septiembre 2020].

Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General. Disponible en: [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672#asesenta>]. [Consultado en: 21 septiembre 2020].

Pavani, Giorgia. (2015). El régimen de los medios de comunicación en Italia. El sistema de radio y televisión: ¿una anomalía en el contexto comparado? *Teoría y realidad constitucional*. 459. Disponible en: [10.5944/trc.36.2015.16077]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

Ley No. 28/2000 *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*. Disponible en: [<https://ifex.org/es/location/italia/>]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

Legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial. Asociación por los derechos civiles (ADC). Agosto 2008, p. 32. Disponible en: [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E07D9A4A2C58CB8505257E27005D41CB/\\$FILE/LEG_COMPARADA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E07D9A4A2C58CB8505257E27005D41CB/$FILE/LEG_COMPARADA.pdf)]. [Consultado en: 25 septiembre 2020].

Ley de Partidos Políticos de Brasil. Disponible en: [<https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/brasil.htm>]. [Consultado en: 03 noviembre 2020].

Ley Orgánica de Elecciones, artículos 186 y 294. Ley de Partidos Políticos, artículos 40 al 43. Disponible en: [<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/693/page/Compendio-de-legislacion-electoral>]. [Consultado en: 03 noviembre 2020].

Normativa de la elección presidencial de Colombia. Disponible en: [<http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2009.11.20-Bolet%C3%ADn-146-Normativa-de-la-Elecci3n-Presidencial-Parte-1.pdf>]. [Consultado en: 05 noviembre 2020].

Nota sobre intervención de Vicente Fox y organismos empresariales en la elección presidencial de 2006. En línea 1 de marzo de 2020: [<http://www.mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/2006-resultados-apretados-y-conflicto-postelectoral>].

Nota sobre la propaganda disfrazada del Partido Verde en la elección federal de 2009. Disponible en: [<https://www.jornada.com.mx/2009/06/29/politica/003n1pol>]. [Consultado en: 7 de mayo de 2020].

Plataforma de Consulta de Procedimientos Administrativos Sancionadores Especiales y Ordinarios en Materia Electoral y de Remoción de Consejeros Electorales. Disponible en: [<https://inter-app.ife.org.mx/quejas-transparencia/;jsessionid=031tAdTy-oQ0uyIDq+wwnD01?execution=e1s1>]. [Consultado en: 22 de abril de 2021].

Informe de la OEA. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Mexico2015_Informe_al_Consejo_Permanente_S.pdf]. [Consultado en: 27 abril 2021].

Video sobre la frase “¡Cállate, chachalaca!”. Disponible en: [<https://youtu.be/aV0geZPxpwE>]. [Consultado en: 29 abril 2021].

Artículo de opinión de Manuel Clouthier. Consultado en: [<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/manuel-j-clouthier/la-muerte-de-las-candidaturas-independientes>]. [Consultado en: 4 noviembre 2021].

Transparencia Mexicana. Plantea Transparencia Mexicana ajustar modelo de información para el electorado hacia 2021. Disponible en: [<https://www.tm.org.mx/modelodeinformacionparaelectorado2024/>]. [Consultado en: 30 de septiembre 2021].

Repositorio documental del INE. Disponible en: [<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120732/ACQyD-INE-135-2021-PES-265-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]. [Disponible en: 30 de septiembre de 2021].

3. Publicaciones periódicas

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Periódico Reforma.

Periódico El Universal.

4. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General de Comunicación Social.

Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral.

5. Sentencias y precedentes judiciales

Jurisprudencia 25/2013. COMITÉ DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ES EL ÓRGANO FACULTADO PARA ELABORAR Y APROBAR EL CATÁLOGO DE ESTACIONES Y CANALES QUE PARTICIPARÁN EN UN PROCESO ELECTORAL.

Jurisprudencia 12/2015. PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

Jurisprudencia 37/2010 emitida por la Sala Superior del TEPJF. PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

Jurisprudencia 29/2010 emitida por la Sala Superior del TEPJF. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.

SUP-JRC-106/2021. Sentencia que confirma triunfo de Evelyn Salgado en elección de gobernador en el estado de Guerrero.

SRE-PSC-41/2021. Sentencia donde se multa a la plataforma Netflix por exhibir propaganda durante veda electoral en Aguascalientes.

SUP-REP-108/2019. Sentencia sobre documental de Netflix sobre los populistas en América Latina.

SRE-PSC-108/2021. Criterio sobre la neutralidad del presidente Andrés Manuel López Obrador durante procesos electorales.

SUP-REP-564/2015, relacionado con la queja presentada contra la conductora de televisión Laura Bozzo porque en su programa de televisión criticó duramente al PRD.

SUP-RAP-34/2006 y acumulado. Precedentes que originaron el Procedimiento Especial Sancionador.

SUP-JIN-212/2006. Juicio de inconformidad contra los resultados de la elección presidencial de 2006.

SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009; SUP-RAP-251/2009; y SUP-RAP-589/2011. Entrevistas dedicadas a Demetrio Sodi de la Tijera sobre expresiones que se presumían actos propagandísticos y cobertura informativa.

Tesis 1ª. XIX/2012 (9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t.1, junio de 2012, p. 262, 1ª Sala, Libro IX, rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA RADIODIFUSIÓN ES UN MEDIO TECNOLÓGICO PARA EJERCER ESE DERECHO.

Tesis XX/2016. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.

6. Canales de televisión, estaciones de radio y canal de internet

XEW Radio.

Radiofórmula. Noticiero de Joaquín López-Dóriga.

Canal de YouTube de Alberto De la Rosa Olvera, en donde encontrará todas las entrevistas relacionadas con la investigación:

[<https://www.youtube.com/c/AlbertoDelaRosaOlvera>].