

Tesis

La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)

Citlali Villafranco Robles



7º CONCURSO
DE TESIS, ENAYO Y CUENTA
2 0 0 7





INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO
Suplente: JUAN PABLO SAAVEDRA OLEA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: ZULY FERIA VALENCIA
Suplente: MISAEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: MAXIMILIANO REYES ZÚÑIGA
Suplente: CARLA ALICIA ARRIETA ROJAS

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: HÉCTOR VÁZQUEZ AGUIRRE
Suplente: SERGIO LUIS AGUAYO NEAVE

2



7º CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 7

Tesis de doctorado

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera electoral Yolanda C. León Manríquez

INTEGRANTES

Consejero electoral Ángel Rafael Díaz Ortiz

Consejero electoral Néstor Vargas Solano

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Laura Rebeca Martínez Moya, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren, técnica especializada "A"

Diseño de portada: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Autor: Citlali Villafranco Robles

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, noviembre de 2007

ISBN: 978-970-786-041-4

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-63-2



Tesis

**La presencia de los partidos
políticos en televisión:
campañas mediáticas
y votos en los procesos
electorales en México
(2000-2003)**

Citlali Villafranco Robles

Índice

Agradecimientos	13
Introducción	15
1. Los medios de comunicación en las democracias contemporáneas.	23
1.1 Democracia normativa y medios de comunicación	24
1.2 Democracia descriptiva y medios de comunicación.	26
1.3 Los medios de comunicación en el sistema político mexicano	33
2. Diseño institucional de los partidos políticos y los medios de comunicación durante los procesos electorales	41
2.1 Diseño institucional de los partidos políticos durante los procesos electorales	42
2.2 Diseño institucional de los medios de comunicación durante los procesos electorales.	56
3. Origen y monto de los recursos que los partidos políticos gastan en los procesos electorales.	67
3.1 Financiamiento público y competencia electoral	68
3.2 Topes y gastos de campaña en las elecciones de 2000 y 2003	71
4. El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones de 2000 . .	83
5. El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones de 2003 . .	103
Conclusiones	121
Bibliografía y fuentes	131
Leyes y documentos consultados.	134

*Para Orlando Delgado Selley,
por hacer posible lo imposible.*

AGRADECIMIENTOS

En una investigación como la que presentamos, mucha gente participa ayudando a arribar al puerto deseado. Entre estas ayudas, sobresale la invaluable guía del doctor Francisco Valdés Ugalde, en cuyo seminario de investigación “Estado, cambio normativo y actores políticos” varios borradores fueron comentados provechosamente por los participantes. Otro que contribuyó fue el doctor Mauricio Merino Huerta, quien dio rumbo al trabajo. Hubo otros maestros, antes incluso de que hubiera empezado el doctorado, que, aunque no ayudaron en la manufactura de este documento, contribuyeron en mi hechura como investigadora: la doctora Carmen Solórzano Marcial y el doctor Enrique Suárez-Íñiguez. Cuatro personas, en diversos momentos y de diferentes maneras, ayudaron a que pudiera resistir el trayecto y la construcción de esta tesis; ellas me dieron su amistad y me sirvieron de apoyo, justo cuando era necesario. Gracias a Selene Díaz, Norma Gómez, Julieta Marcón y Laura Rosales, sin ellas esta tesis no se hubiera terminado. Además, hubiera sido imposible llegar a resultados que permitieran comprobar las hipótesis planteadas sin los apoyos institucionales recibidos. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, a través de la doctora Gloria del Castillo Alemán, brindó el apoyo necesario para la realización del procesamiento de toda la información; el Instituto Federal Electoral, a través del consejero Andrés Albo Márquez y del maestro Rodolfo Vergara Blanco, hizo posible el acceso a la información y el poder trabajarla. Por supuesto, sin el concurso de mis padres esto simplemente hubiera sido imposible.

Introducción

Las democracias contemporáneas enfrentan nuevos retos. El objetivo de este trabajo es revisar uno de éstos: el dinero y su relación con las campañas electorales. Decimos que es nuevo porque en los últimos 20 años los medios de comunicación, específicamente la televisión, han cobrado tal relevancia que tienen la capacidad de determinar y condicionar el acontecer político. De modo que la competencia electoral ocurre básicamente en el espacio de los medios de comunicación privados, porque es en éstos en los que existe la posibilidad de llegar a audiencias masivas. Ello obliga a que los partidos políticos, en sus estrategias de campaña electoral, se concentren en la televisión para difundir su propaganda, lo que implica destinar una parte muy importante de sus recursos para pagar este tipo de campaña. Se trata de un gasto que es necesario financiar, que crece en cada elección y para el que siempre resulta limitado el financiamiento público.

Como consecuencia de las características que adopta la comunicación política difundida por televisión, se presenta un problema evidente que, en gran medida, cuestiona la capacidad de una elección para elegir verdaderos representantes. El armado institucional de los regímenes democráticos supone que, una vez garantizadas las condiciones elementales de libertad, los ciudadanos conocen, evalúan y seleccionan la opción política que según ellos representa mejor sus intereses. El cumplimiento de este supuesto requiere importantes cantidades de información que los partidos políticos ponen a disposición de los electores con sus campañas electorales. Sin embargo, las características de la propaganda política difundida por televisión hacen prácticamente imposible que se cumpla tal supuesto.

La hipótesis fundamental de este trabajo es que la competencia electoral que se desarrolla y resuelve a través de la televisión entorpece el cumplimiento del principio de equidad en la competencia electoral.

Sostenemos que en el diseño institucional de los procesos electorales de México, las campañas electorales difundidas por televisión vulneran el principio de equidad en la competencia, por tres razones. Una, porque frente al interés de competir por los votos pagando espacios en la televisión, que es por definición el medio de comunicación más costoso, los partidos políticos tienen poderosos incentivos para buscar fuentes de financiamiento privado. Buscan que estas fuentes privadas aporten cantidades importantes de dinero, lo que necesariamente implica compromisos distintos a los desarrollados en las propias campañas, para estar en condiciones de destinar mayores recursos al pago de espacios comerciales en las televisoras.

Dos, porque existe un espacio prácticamente ilimitado para la discrecionalidad de las televisoras, ya que bajo la fachada de “paquetes”, “promociones” y “bonificaciones”

pueden otorgar precios diferenciados a cada uno de los partidos políticos. En los hechos, los precios de los espacios en televisión son determinados por la preferencia política de la empresa. Esta situación vulnera el principio de equidad, porque es perfectamente posible que las televisoras otorguen un precio diferenciado a cada uno de los partidos políticos en función de sus preferencias.

La preferencia de las televisoras privadas tiene un doble efecto en los sistemas democráticos: al tiempo que ubica al partido de sus preferencias en una situación ventajosa para la competencia, cuestiona la independencia del probable gobierno de ese partido político. La libertad que las televisoras poseen para fijar el precio de sus tiempos comerciales es una fuente de inequidad en la competencia electoral, pero probablemente lo sea aún más la posibilidad de influir en los electores mediante el manejo de la información en sus espacios de noticias sobre los partidos políticos.

Un tercer efecto es la probable vulnerabilidad del principio de la información disponible para la toma de decisión de los ciudadanos. En los sistemas democráticos que permiten la competencia política con la participación de las televisoras privadas, los partidos políticos adaptan sus mensajes a las características de la publicidad comercial, reduciendo la difusión de su plataforma e ideología a la emisión de breves mensajes que no son más que frases sueltas y frecuentemente sólo imágenes, que no transmiten información relevante para la toma de decisiones.

La exposición de nuestras consideraciones teóricas y la presentación de la evidencia con la que trabajamos se llevan a cabo en cinco capítulos. En el capítulo uno se realiza una breve revisión de la literatura que ha discutido el papel de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas, dividiéndola en dos grandes vertientes: la democracia normativa y la democracia descriptiva. La primera nos ayuda a establecer la importancia y la necesaria presencia de la equidad y de la información para la consolidación y ampliación democráticas. En este apartado discutimos los dilemas que la irrupción de la televisión le plantea a los procesos democráticos.

En el apartado que aborda la democracia descriptiva, revisamos brevemente el problema que ha sido denominado “brecha informativa”, el cual es considerado casi como una fatalidad de los procesos de representación. Planteamos que esta brecha informativa se amplía y profundiza con la participación de los medios de comunicación privados en la contienda electoral. También abordamos el papel que los medios de comunicación desempeñan en el sistema político mexicano, argumentando que a los problemas “naturales” que supone la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, debe agregarse la propia evolución de la industria de las telecomunicaciones, que tiende a la concentración y a la creación de monopolios internacionales, los cuales llegan a ser más fuertes que los propios Estados-nación.

En este capítulo uno destacamos que, en el caso del sistema político mexicano, la legislación sobre los medios de comunicación no formó parte de las reformas propias del proceso de liberalización política. De modo que los medios son regulados por una legislación obsoleta, que responde a una lógica de concentración de poder y de gobiernos autoritarios.

En el capítulo dos realizamos una revisión del diseño institucional de los partidos políticos y de los medios de comunicación. El argumento central de este capítulo es que las reformas a la legislación electoral, que buscan generar condiciones de equidad para la competencia electoral entre los partidos políticos, son resultado de la competencia polí-

tica. De allí que a la aparición de una o más fuerzas políticas importantes que participan competitivamente en los procesos electorales, corresponde una reforma electoral que abre mayores posibilidades para la competencia, lo que a su vez genera mayor apertura. Por el contrario, la legislación de los medios de comunicación no formó parte de este proceso de paulatina apertura política. Se mantuvo la legislación propia de un régimen autoritario, que se debilitó al mismo tiempo que se reforzó el duopolio y, consecuentemente, la influencia de las televisoras privadas.

Para explicar el intercambio entre partidos políticos y medios de comunicación durante los procesos electorales, recuperamos el marco analítico propuesto por el neoinstitucionalismo, que plantea que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea éste político, social o económico.¹ El diseño institucional de los dos actores que integran esta investigación nos obligó a mantener siempre presente la idea de que no obstante las reglas de juego formales, también existen conductas sociales orientadas y regidas por reglas no formales, por ejemplo, la posibilidad de que los medios de comunicación bonifiquen distintas cantidades de tiempo a los partidos políticos, en función únicamente de su preferencia política.

Para el desarrollo de la investigación resultó fundamental la distinción del neoinstitucionalismo entre instituciones formales e informales, cuya combinación contribuye a explicar la existencia de cálculos y estrategias cooperativas que establecen los partidos políticos y los medios de comunicación durante los procesos electorales y sus posibles efectos sobre la decisión de los electores.

En el análisis de este objeto de estudio se requiere tener en mente ambos niveles, las instituciones formales e informales, ya que existe una gran disparidad en las normas que regulan la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Los partidos políticos norman su conducta basados en el *Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), cuyo cumplimiento es vigilado por un organismo autónomo, y los medios de comunicación son regulados por la *Ley Federal de Radio y Televisión*, cuyo cumplimiento es vigilado por la Secretaría de Gobernación.

Por supuesto que el estudiar la relación de los medios de comunicación con los partidos políticos supone considerar la importancia de los recursos que los partidos políticos destinan a pagar espacios en los medios de comunicación, así como el origen de esos recursos. A explorar esta relación dedicamos el capítulo tres, en el que analizamos la importancia del financiamiento público en el sistema electoral mexicano, así como las reglas para su determinación y, desde luego, los límites para su ejercicio.

En ese capítulo discutimos la afirmación que sostiene que los partidos políticos dedican la mayor parte del financiamiento público que reciben a pagar espacios en los medios de comunicación. El análisis de la información oficial proporcionada por los partidos políticos, que toma como referencia exclusivamente el dato del financiamiento público, da cuenta de que, con esa información para los procesos electorales analizados en esta investigación, tal afirmación no se sostiene. Valoramos cuidadosamente la validez de este resultado y exponemos las consideraciones que podrían explicarlo.

En los capítulos cuatro y cinco analizamos los gastos de los partidos políticos en la televisión durante los procesos electorales de 2000 y 2003. El análisis y los datos que se presentan en ambos capítulos se concentran en la relación de dos grupos de actores: partidos

políticos y televisoras, que interactúan durante los procesos electorales estableciendo una relación de mercado distorsionada. Esta distorsión se explica básicamente por dos razones: *a*) ambos reciben la concesión y son protegidos por el Estado (en una relación que genera estructuras oligopólicas), y *b*) porque los medios no fijan sus precios únicamente basados en condiciones de mercado, sino también con base en sus preferencias políticas, así como en cálculos de éxito, premiando a los que tienen mayores posibilidades de ganar y limitando aún más las posibilidades de aquellos que tienen pocas oportunidades.

La interacción de estos dos actores se da en un mercado notoriamente imperfecto que, pese a ello, determina las preferencias electorales. Se entiende que a una mayor presencia en los medios corresponde una mayor proporción de votos, sin que necesariamente la variable determinante de esa mayor presencia sea el gasto de los partidos en medios de comunicación. Se reconoce, en cambio, una gran influencia a la preferencia partidista de los medios de comunicación.

El examen de la información se orientó a partir de ciertos criterios metodológicos. Con el objetivo de profundizar en la investigación sobre los gastos de los partidos políticos en televisión, se consideró el universo de información disponible sobre los anuncios transmitidos en los canales de televisión de mayor audiencia en todo el país: canales 2, 5 y 9 de Televisa, y 7 y 13 de Televisión Azteca. Esta información fue originalmente solicitada al Instituto Federal Electoral (IFE), que argumentó impedimentos técnicos para rechazar la petición. A través de la oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública se solicitaron, de nueva cuenta, al IFE las facturas que comprueban los gastos de campaña de los partidos políticos para los procesos electorales de 2000 y 2003, la que fue entregada dentro de los plazos que establece la ley. Esta investigación se basó en la documentación en poder de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Se solicitaron las facturas con el detalle de los tiempos y costos que los partidos políticos gastaron en cada uno de los medios de comunicación seleccionados. Con estos documentos se elaboró una base de datos que incluye la información de todos los documentos en poder de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del IFE que corresponden a los canales seleccionados. Los datos agregados que se detallan en este capítulo consideran toda la evidencia documental conservada en los archivos del IFE.

Para la elaboración de la base de datos se tomaron en cuenta todos los documentos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas. Sin embargo, esta documentación debe ser considerada una muestra, porque el reglamento de lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes establece como obligación de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la revisión de la documentación presentada por los partidos, la cual se devuelve en el caso en que los auditores no detecten anomalías. Únicamente en los casos en que se registran inconsistencias, la información se amplía. De modo que si bien esta investigación retoma toda la información disponible en poder de la Dirección Ejecutiva, hay que considerar que ese universo de información corresponde a los casos en los que esta instancia detectó anomalías o inconsistencias en la información presentada por los partidos políticos.

Resultó imposible el acceso a toda la información, porque una vez revisada la documentación, ésta es regresada a los órganos de dirección de los partidos políticos, los que a pesar de su calidad de entidades de interés público, no son sujetos obligados por la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Por esta razón, decidimos to-

marla como información suficientemente representativa de las relaciones que establecen los partidos políticos con los medios de comunicación.

Con las facturas proporcionadas por la Dirección Ejecutiva se diseñó una base de datos, que para la elección de 2000 contiene 9 838 registros y para la elección de 2003 está integrada por 10 800. En las bases se tomaron en cuenta los siguientes datos: televisora, programa, tipo de promocional, fecha de promocional, horarios de transmisión, duración en segundos e importe. La cantidad de casos considerados en la base de datos para cada una de las dos elecciones hacía imposible establecer comparaciones, en función de lo cual se decidió construir variables que permitieran hacer manejable el volumen de información y, al mismo tiempo, permitieran establecer comparaciones interesantes.

Por las características de organización financiera y, en consecuencia, de facturación de cada una de las televisoras y, sobre todo, por el impacto que tiene en el costo de los tiempos, se definieron cuatro rubros: Televisa, Televisa local, Televisión Azteca y Televisión Azteca local.

Contamos con la información relativa a los programas en los que se transmitieron los anuncios pagados de los partidos políticos, información que por su diversidad fue necesario agrupar en ocho categorías: a) programas deportivos, en los que incluimos partidos de fútbol, carreras de autos, luchas, golf, basquetbol y programas de análisis deportivo como *Los protagonistas*, *La jugada* y *DeportTV*; b) telenovelas que transmiten las dos televisoras en su barra de programación vespertina y nocturna; c) programas de entretenimiento, en los que se consideraron programas como *Tempranito*, *Acapulco festival*, *Cada mañana*, *Con sello de mujer*, *Con un nudo en la garganta*, *Cuenta conmigo*, *Desafío de estrellas*, *El ojo del huracán*, *Familia peluche*, *Gran musical*, *Hijas de la madre tierra*, *Hoy*, *Insomnía*, *La oreja*, *Laura de América*, *Otro rollo*, *Sexos en guerra*, *Tempranito*, *Ventaneando* y *Vida salvaje*; d) programas cómicos: *Ay caramba*, *El chavo del ocho*, *El gran carnal*, *La hora pico*, *La oreja*, *La parodia*, *La polilla*, *Puro loco*, *Toma libre* y *Xhderbcd*; e) noticias, en las que se incluyen desde los programas matutinos hasta el estelar nocturno; f) películas, que comprende todos los anuncios transmitidos durante la transmisión de películas, tanto nacionales como extranjeras; g) series, que incluyen los siguientes programas: *Bette*, *El clón*, *Futurama*, *Hechiceras*, *La niñera*, *Los Simpsons*, *Mr. Bean* y *Un ángel adolescente*. Por último, se incluyó una categoría h) *reality show*, que considera los siguientes programas: *Big Brother*, *El conquistador del fin del mundo*, *Taxi libre*, *Reality Azteca*, *La academia* y *Fear Fact*.

Respecto al tipo de promocional establecimos tres categorías: *spots*, *cintillos* y *super*. En el momento de procesar la información relativa a las fechas, nos encontramos con un gran número de datos dispersos que, sin embargo, indicaban claramente dos momentos: el periodo enero-mayo, que denominamos el del proceso electoral y el periodo junio-julio, que denominamos el cierre de campaña. Como podrá observarse en la descripción de la información, es en la última etapa cuando se intensifica el uso de los medios de comunicación.

Respecto a los horarios de transmisión de la propaganda de los partidos políticos, la dispersión de los datos era absoluta. Pero por la propia dinámica de los medios de comunicación, fue posible establecer tres horarios de transmisión directamente vinculados a los costos de tiempo aire y a las audiencias de cada uno de los programas: las categorías de A, AA y AAA representan intervalos de horas durante el día en los que la cantidad de audiencia varía. Los horarios específicos de transmisión a que se refiere cada categoría son los siguientes: 1) A, de 6 a 13 horas, 2) AA, de 13 a 19 horas, y 3) AAA, de 19 a 24

horas. El horario de 12:01 a 5:59 tiene muy baja audiencia, que no responde a ninguna clasificación.

Considerando que los precios de la televisión dependen de los tiempos y horarios de transmisión, para hacer comparaciones se establecieron categorías a partir de la duración estándar de los mensajes, a saber: 5, 7, 10, 20, 30 segundos. En la variable de financiamiento que resultaba más importante, la dispersión de la información volvía prácticamente imposible la comparación, lo que hizo necesaria su redefinición en rangos que, sin embargo, no pudieron ser los mismos para las dos elecciones. El aumento de los precios que se registraron entre la elección de 2000 y la de 2003 nos obligó a definir estadísticamente rangos distintos para cada una de las elecciones. Para la elección de 2000 se establecieron los siguientes rangos:

Cuadro 1. Rangos para clasificar el costo unitario de los spots en 2000

Rango	Costo (\$)
0	0
1	1-10 000
2	10 001-20 000
3	20 001-30 000
4	30 001-40 000
5	40 001-50 000
6	50 001-100 000
7	100 001-200 000
8	200 001-300 000
9	300 001-400 000
10	400 001-500 000
11	500 001-1 000 000
12	1 000 001-5 000 000
13	5 000 001-20 000 000
14	20 000 001-105 000 000

Para la elección de 2003 hubo que definir distintos rangos, los que se presentan en el cuadro 2:

Cuadro 2. Rangos para clasificar el costo unitario de los spots en 2003

Rango	Costo (\$)
0	Bonificaciones
1	0 –50 000
2	50 001-100 000
3	100 001-150 000
4	150 001-200 000
5	200 001-250 000
6	250 001-300 000
7	300 001-350 000
8	350 001-400 000
9	400 001-450 000
10	450 001-500 000
11	500 001-550 000
12	550 001-600 000
13	600 001-650 000
14	650 001-750 000
15	750 001-800 000
16	800 001-850 000
17	850 001-900 000
18	900 001-1 000 000
19	1 000 001-5 000 000
20	5 000 001-66 000 000

NOTA DE LA INTRODUCCIÓN

- ¹ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 13.

1. Los medios de comunicación en las democracias contemporáneas

En las democracias representativas, el armado institucional se funda en una relación básica: la de los ciudadanos con los partidos políticos. Un momento fundamental de la institucionalidad democrática es la elección que los ciudadanos realizan de sus representantes. Por ello, para establecer el grado de democratización de una sociedad es necesario analizar las condiciones en las cuales los ciudadanos toman esa decisión electoral, junto con las condiciones a partir de las cuales los partidos políticos compiten. Un requisito decisivo es, por supuesto, el de las condiciones de equidad en la competencia política.

En las sociedades actuales, que pueden caracterizarse como complejas, la relación entre ciudadanos y partidos políticos depende de la información que requieren los ciudadanos para tomar sus decisiones. Es evidente entonces que los medios de comunicación son actores relevantes, en sus dos actividades básicas: como medios de información para los ciudadanos sobre el acontecer público y en su calidad de medios comerciales, esto es, como empresas que buscan obtener utilidades y que por eso venden espacios a los partidos políticos para que anuncien sus plataformas electorales.

En las democracias representativas, la relación ciudadanos, partidos y medios de comunicación es la que permite establecer las condiciones que determinan la consolidación de la democracia, los avances o retrocesos de los procesos democráticos, así como la existencia de un Estado de Derecho que defina con claridad reglas de aceptación y cumplimiento generalizado, es decir, la presencia de cierta fortaleza institucional. Esta es la razón por la cual la relación entre estos tres actores fundamentales determina la elección. Evidentemente, la información y la propaganda que los medios de comunicación difunden tienen el propósito de obtener un impacto en los resultados electorales. Justamente por eso, es fundamental que los medios de comunicación conduzcan sus actividades con imparcialidad y equidad. De otro modo, la relación se pervierte y genera resultados que se alejan de su sentido democrático.

En la medida en que los sistemas democráticos contemporáneos se basan en la representación, requieren la competencia electoral entre partidos políticos, lo que exige que las condiciones necesarias de esa competencia sean la imparcialidad del árbitro y una situación de equidad que permitan que no haya un partido o partidos con mejores y mayores elementos en la competencia. Se trata, para decirlo con una expresión que se utiliza frecuentemente, de que la cancha de juego esté nivelada. Por ello, un factor determinante para que la condición de imparcialidad se cumpla es el acceso equitativo de todos los partidos políticos a los medios de comunicación.

1.1 DEMOCRACIA NORMATIVA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la forma de gobierno democrática, las instituciones electorales requieren un sistema de partidos que compitan equitativamente, junto con organizaciones participantes en la contienda electoral que debieran sujetar su actuación a los principios de legalidad y equidad. Ello genera reglas que organizan tanto al Estado como a la sociedad. Sin embargo, una de las organizaciones participantes, los medios de comunicación, han quedado fuera de las modificaciones al marco electoral, pese a que han alcanzado una influencia extraordinaria que les permite no sólo complementar las tareas de información que los partidos políticos deben llevar a cabo, sino sustituir a los actores políticos. Los medios electrónicos dejaron de ser instrumentos de comunicación, para convertirse en actores decisivos de los procesos políticos, con agendas e intereses propios.

Un autor que ha destacado el trascendental papel que juegan los medios de comunicación es Giovanni Sartori. En su opinión, previamente a la elección, los ciudadanos observan las campañas electorales de los partidos políticos y dan forma a la opinión pública,¹ hasta llegar al proceso de elección. En este proceso, “el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva [...] la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno”. Consecuentemente, el papel de los medios de comunicación se ha incrementado exponencialmente en los procesos políticos.²

Ante la trascendencia que los medios de comunicación adquirieron en los procesos políticos, Sartori realizó una crítica al papel que la televisión desempeña en los mismos. Su tesis de fondo es que el impacto de la televisión no sólo se deja sentir en la política sino en la sociedad en su conjunto y en la misma definición de los seres humanos, en cuanto “el video está transformando al *homo sapiens*, producto de la cultura escrita, en un *homo videns* para el cual la palabra es desplazada, destronada por la imagen...” Ello conduce a la ampliación del impacto de esta transformación de los medios de comunicación. En palabras de Sartori, “mientras que nos preocupamos de quién controla a los medios de comunicación, no nos percatamos de que es el instrumento en sí mismo y por sí mismo lo que se nos ha escapado de las manos”.³

El asunto, sin embargo, no es nuevo, ni ha sido descubierto recientemente. Desde el nacimiento de la democracia representativa se reconoció la importancia de los medios de comunicación. Para Tocqueville, la teoría de la democracia supone como condición la libertad de prensa, pero esta libertad también califica la calidad de la democracia a partir de la cantidad y calidad de la información a la cual los ciudadanos tienen acceso.⁴ Desde esas épocas, en los primeros pasos de lo que después se convertiría en la teoría de la democracia, se enfatizó el papel fundamental que los medios de comunicación habrían de jugar dentro de un régimen democrático; Tocqueville⁵ observó claramente que los medios de comunicación, concretamente la prensa, tenían un papel fundamental en la estabilidad democrática.

Siguiendo esta línea de pensamiento enunciada por Tocqueville en 1835, Robert Dahl considera que las instituciones de la poliarquía⁶ son necesarias, pero no suficientes, para estar en presencia de un funcionamiento democrático. Pero no se trata sólo de que exista ese funcionamiento, además, es importante analizar las posibilidades de una mayor democratización. Este propósito no es trivial, por el contrario, el problema surge a raíz de la brecha existente entre el conocimiento de la política pública con que cuentan las elites y

el de los ciudadanos corrientes. Para estar en condiciones de resolver este problema, nos sugiere “asegurar que la información sobre el programa de acción política, sea adecuada tanto en su nivel como en su forma; crear para todos los ciudadanos oportunidades accesibles; influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información antes mencionada; y participar en forma significativa en los debates políticos”.⁷

Además, Dahl considera necesario el acceso a fuentes alternativas de información: los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes, información de otros ciudadanos, de expertos, proveniente de periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Pero no se trata sólo de que existan efectivamente fuentes de información alternativas, sino que no estén bajo el control del gobierno, ni de cualquier grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas. Más aún, hace falta que estas fuentes alternativas estén efectivamente protegidas por la ley.⁸

Como se puede observar, en la construcción de la forma política democrática siempre se ha reconocido la importancia de los medios de comunicación, puesto que a través de éstos los ciudadanos adquieren la información necesaria para tomar decisiones. Esto se convierte en una condición central, ya que se identifica la posibilidad de tener acceso a más y mejor información como una necesidad para la ampliación de la vida democrática. Sin embargo, con la importancia cada vez mayor que ha adquirido la política transmitida por la televisión, en los últimos 20 años numerosos autores han llamado la atención acerca de los efectos negativos de este medio sobre la vida política.

Un avance fundamental, derivado de la preocupación creciente respecto al papel de los medios de comunicación en los procesos democráticos, es el que se ha dado en los planteos de Pzeworski. Para él, “la vida política democrática cotidiana no es un espectáculo que inspire reverente respeto; al contrario, aparece como un inacabable tira y afloja entre ambiciones mezquinas, una retórica dirigida al ocultamiento y la tergiversación, turbias conexiones entre el poder y el dinero, leyes que ni siquiera aparentan ser justas, políticas que refuerzan los privilegios”.⁹

Esta idea acerca de la influencia de la televisión en la vida política también fue advertida por Popper,¹⁰ quien define que la democracia sólo es tal si se concreta la posibilidad de poner bajo control el poder político. Por lo tanto, “en una democracia no debería existir ningún poder no controlado. Ahora bien, sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podría decir que potencialmente, el más importante de todos [...] se ha convertido en un poder demasiado grande para la democracia”.¹¹ Siguiendo esta reflexión, podría agregarse que el poder de los medios electrónicos de comunicación resulta, en buena medida, contrario a la democracia.

De esta brevísima revisión es posible concluir que, en términos generales, la literatura sobre democracia representativa ha establecido que su armado institucional depende del acceso a la información por parte de los ciudadanos y de la calidad de la información disponible. Dada esta condición, y reconociendo que las sociedades contemporáneas se han ido volviendo cada vez más complejas –lo que se expresa en una diversidad de visiones y en ubicaciones espaciales de los miembros de esas sociedades que dificultan su acceso a información directa de los partidos políticos–, el uso de los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, ha resultado indispensable.

En consecuencia, el supuesto de la democracia representativa descansa en la posibilidad de la competencia entre partidos políticos en los medios de comunicación, compe-

tencia que permitiría la presentación equitativa de las propuestas políticas ante auditorios masivos y, con ello, generar las condiciones para que los ciudadanos las evaluaran, lo cual se expresaría en forma de votos el día de la jornada electoral. Por ello, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en condiciones de equidad resulta fundamental para poder cumplir con lo que la teoría supone: que ese acceso habrá de transformarse en posibles votos. Sin embargo, de no garantizarse la imparcialidad y neutralidad de los medios de comunicación, esas condiciones equitativas no se cumplirían, lo cual, consecuentemente, cuestionaría la calidad de la democracia.

1.2 DEMOCRACIA DESCRIPTIVA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Existe una segunda perspectiva, que ofrece una interpretación distinta de la democracia, en la que se plantea que la relación ciudadanos/representantes está determinada por la existencia de una brecha informativa que limita la información a partir de la cual los electores toman decisiones. De hecho, el problema de la equidad democrática se resuelve en la posibilidad de los partidos políticos de tener acceso a los medios de comunicación con el fin de difundir sus plataformas y en la posibilidad de los electores de elegir a sus representantes con la información de que disponen.

En esta perspectiva teórica se aborda la elección que realizan los ciudadanos, esencialmente como el fruto de la agregación de esas preferencias ciudadanas, agregación que explica un resultado electoral. Este resultado implica la aceptación de unas políticas públicas, postuladas por el o los partidos ganadores, y el rechazo de otras, planteadas por los partidos perdedores. De modo que el factor determinante para la elección ciudadana es, en definitiva, la información con la que los electores la realizan.

El dilema planteado por la búsqueda de la equidad democrática en las democracias representativas, que demandan información en la cantidad y de la calidad adecuadas, tiene que resolverse a través de unos medios de comunicación condicionados por la lógica del mercado globalizado, que ciertamente se oponen a las intenciones de consolidación democrática. El acceso equitativo a los medios –indispensable para la democracia–, los requerimientos ciudadanos de información y los intereses empresariales y políticos de los medios de comunicación, cuando se combinan y se someten a evaluación, dan por resultado la falta de condiciones para consolidar y ampliar democracias representativas, porque las autoridades fueron elegidas a partir de condiciones inequitativas en el acceso a los medios de comunicación y por el manejo de la información político-electoral por parte de esos medios.

En la literatura que aborda esta contradicción destaca la contribución de Schumpeter,¹² para quien la democracia no es más que cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas. Este autor, en una obra escrita durante la segunda guerra mundial en la que analiza los medios de comunicación, elaboró una descripción profunda y precisa, que resultó también duradera, de la relación política-medios, estableciendo que los procedimientos para fabricar los problemas que apasionan a la opinión pública y a la voluntad acerca de estos problemas son similares exactamente a los que se emplean en la propaganda comercial. En ellos encontramos los mismos esfuerzos por llegar a un contacto con lo subconsciente. Encontramos la misma técnica de crear asociaciones favorables y desfavorables, que son más eficaces cuanto menos racionales sean”.¹³

Fiel a su mirada escéptica y a su interpretación de la democracia como una relación de mercado, estableció que los argumentos que se presentan en los medios de comunicación están al servicio de una intención política; señaló que “lo primero que el hombre hace con su ideal o por su interés es mentir, es de esperar y de hecho así lo encontramos que en materia política la información política, la información eficaz esté casi siempre adulterada o condicionada”.^{14,15}

Retomando estos planteamientos de Schumpeter, y formulando una línea de pensamiento que describe a la democracia desde una perspectiva económica, fundamentada en la teoría económica neoclásica, Downs sostuvo que en una democracia los partidos políticos formulan su oferta política estrictamente como un medio para obtener votos. Esta interpretación extrapola su hipótesis sobre la naturaleza de la contienda político-electoral, estableciendo que el gobierno siempre actúa para maximizar su caudal de votos; “es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero [...] que el gobierno maximice o no el bienestar social depende de cómo la competencia influya sobre su comportamiento”.¹⁶

Los ciudadanos que este modelo de democracia supone, como los consumidores individuales en la teoría económica neoclásica, son racionales. Cada uno de esos ciudadanos considera las elecciones estrictamente como medio para seleccionar al gobierno que más lo beneficia. Cada ciudadano estima la utilidad o ingreso que obtendría de las acciones que espera que cada partido realizara si estuviera en el poder. Este modelo tiene otro supuesto central: el conocimiento imperfecto de ciudadanos y partidos políticos, lo que significa: 1) que los partidos no saben exactamente lo que los ciudadanos desean; 2) que los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o la oposición política a ese gobierno ha hecho, y 3) que la información necesaria para estar en condiciones de superar la ignorancia de los partidos y de los ciudadanos es costosa; es decir, que deben utilizarse recursos escasos y que pudieran destinarse a fines alternativos para obtenerla y asimilarla.¹⁷

Al suponer que la información transmitida por los medios de comunicación siempre va a ser parcial y que “es irracional que la mayoría de los ciudadanos adquieran información política con propósitos de voto...”, además de que “la probabilidad de que su voto determine qué partido va a gobernar es tan baja que incluso un coste trivial de procurarse información sobrepasará su ingreso”,¹⁸ Downs concluye que la democracia es siempre imperfecta y que el acceso equitativo a los medios de comunicación no resuelve esa imperfección, es decir, su distancia respecto al modelo ideal descrito en la perspectiva teórica normativa.¹⁹ Sin embargo, avanzar en el camino del acceso equitativo ayuda a que no se amplíe esa imperfección.

Por ello, con democracias representativas estructuralmente imperfectas, uno de los principales retos es precisamente la ampliación de la información y la reducción de la brecha informativa que se origina, tanto por las dificultades derivadas de las características de las sociedades complejas, como por la forma en que los medios de comunicación transmiten la información.

Cerrar esa brecha informativa es indispensable en un régimen democrático, en el que los ciudadanos tienen que disponer de información suficiente y adecuada que les permita tomar decisiones electorales y que, además, una vez agotado el proceso electoral, les permita vigilar, fiscalizar y sancionar a sus representantes. Sin embargo, lo que prevalece es que la brecha informativa se amplía por la intervención cada vez más activa e interesada

de los medios de comunicación en los procesos electorales, lo que los convierte en un obstáculo para la ampliación y consolidación democráticas.

En términos más generales, la asimetría informativa y la falta de reglamentación en torno a la función, junto con la ausencia de controles que permitan acotar la actuación de los medios de comunicación durante los procesos electorales, provoca el incumplimiento de la expectativa fundamental de que en los regímenes democráticos, a través de la representación de los intereses ciudadanos, se formen políticas públicas tendientes a reducir las brechas de inequidad social. En este sentido, conviene recordar que la democracia representativa supone que los gobiernos son elegidos y que las elecciones sirven para seleccionar buenas políticas. Los partidos y los candidatos anuncian en campaña sus propuestas y los ciudadanos deciden qué propuestas desean poner en práctica y a qué políticos designan para ello, para que los gobiernos finalmente las implementen.²⁰

Esta racionalidad de la elección como mecanismo seleccionador de políticas públicas está condicionada por tres factores: a) las capacidades de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos; b) la calidad de la representación, y c) la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que determinen las acciones de gobierno y permitan la participación ciudadana en el diseño de las políticas y la conducción económica.

Como puede observarse, en la forma política democrática siempre se ha requerido una estrecha relación con los medios de comunicación, puesto que a través de ellos los ciudadanos adquieren la información necesaria para tomar decisiones. En la literatura especializada se ha identificado la posibilidad de tener acceso a más y mejor información, como una condición necesaria para la ampliación de la vida democrática. Existe consenso en torno al papel fundamental que ocupan los medios de comunicación como un actor intermedio que posibilita que la información del sistema político en general, y en particular, de los partidos políticos hacia los electores, pueda llegar en el momento y en la forma adecuados y cubra audiencias suficientemente amplias. Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación también entorpecen esa entrega de información, la seleccionan en función de sus propios requerimientos –derivados tanto de las condiciones específicas de funcionamiento de los medios, como de los costos involucrados y, por supuesto, de los intereses de los dueños de esos medios– y, finalmente, la parcializan convirtiéndola en un mensaje similar al de cualquier producto de consumo.

Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación son prácticamente la única posibilidad de que los partidos políticos entren en contacto con el mayor número posible de ciudadanos. Ello hace que tanto los partidos políticos como los propios ciudadanos tengan una relación de subordinación y absoluta dependencia respecto de la información que difunden los medios de comunicación que, al tiempo que funcionan como transmisores de datos, también actúan como agentes interesados en el desarrollo y en los resultados del proceso electoral.

En este orden de ideas, se reconoce el papel fundamental que los medios de comunicación juegan en una democracia. Castells²¹ postula que los medios imponen sus propias reglas y también que aunque no toda la política puede reducirse a imágenes, sin los medios no es posible obtener el poder y, una vez obtenido, tampoco es posible ejercerlo.

Debido a los efectos convergentes de la crisis de los sistemas políticos tradicionales y del espectacular aumento de la penetración de los nuevos medios, la comunicación y la información

políticas han quedado capturadas en el espacio de los medios. Fuera de su esfera sólo hay marginalidad política [...] la lógica y la organización de los medios electrónicos encuadra y estructura la política".²²

Por su parte, Sartori sostiene que el impacto de la televisión ha modificado las relaciones políticas y ha generado efectos en un conjunto muy diverso de aspectos: el pueblo soberano "opina" en función de cómo la televisión le induce a opinar colocando la imagen en el centro de los procesos de la política;²³ la televisión condiciona el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, en su modo de plantear la competencia electoral, o en la forma de apoyar a algún candidato; condiciona o puede condicionar las decisiones del gobierno; además, personaliza las elecciones porque propone personas en lugar de discursos, y favorece la emotivización de la política, es decir, una política dirigida y reducida a episodios emocionales.^{24,25}

El asunto se agrava, es decir, la brecha informativa tiende a ampliarse, cuando se considera que conforme aumenta la importancia de los medios de comunicación para la relación representante-representado, el Estado renuncia a sus facultades para regular el funcionamiento de los medios. En cierto sentido, resulta incluso paradójico que frente a la importancia estratégica que los medios de comunicación adquieren en los procesos democráticos de los Estados-nación, se hayan reducido las capacidades regulatorias del Estado. Los medios de comunicación son una de las industrias que más se han incorporado a los procesos de integración económica, por lo que se han convertido en una de las industrias con mayor nivel de globalización.

Estas modificaciones a las capacidades regulatorias de los estados sobre los medios de comunicación fueron posibles en el contexto de los cambios de dirección en la economía mundial promovidos por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Comercio, quienes establecieron la necesidad de reducir el gasto público y de iniciar los procesos de privatizaciones de las empresas públicas, como parte de las orientaciones para reducir al mínimo la presencia estatal en la economía, con el propósito de permitir que la lógica propia de los mercados fuera la asignadora de los recursos disponibles en una sociedad. Por esta razón, en los últimos 20 años la radio y televisión pública, primero, vivieron recortes en su presupuesto y, posteriormente, fueron privatizadas.

Estas nuevas condiciones se formalizaron con la entrada en vigencia de acuerdos y convenios internacionales, como los acuerdos sobre comercio de propiedad intelectual (Trade Related Intellectual Property –TRIPS–), sobre servicios (General Agreement on Trade in Services –GATS–) y, por otra parte, los acuerdos firmados con el auspicio de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en febrero de 1997, mediante los cuales 69 países se comprometieron a desregular el negocio de la telefonía básica a partir del 1º de enero de 1998, lo que implicó liberalizar un mercado de cerca de 800 mil millones de dólares anuales.²⁶

En el proceso de globalización de los medios de comunicación no resulta afectado únicamente el público que consume los productos. Antes incluso de que ocurran los procesos de difusión de imágenes e información, que resultan, por supuesto, globalizados –se transmiten prácticamente iguales para las audiencias de todos los países del mundo–, se han producido una serie de cambios estructurales que hacen posible hablar de un proceso de integración y globalización: a) la privatización y la transnacionalización de las telecomunicaciones; b) procesos de desregulación y re-regulación o regulación por el mercado²⁷ en todos los países; c) integración horizontal y vertical de los medios dentro de las fronteras

nacionales, generando conglomerados locales, con relaciones estrechas con los gobiernos y vínculos con empresas transnacionales; d) generación, a partir de los más poderosos conglomerados, de corporaciones regionales cuya presencia territorial tratan de extender, y e) transnacionalización y concentración de los medios de comunicación.²⁸

Al mismo tiempo, ocurrieron modificaciones internas en la forma de producción de la información y del entretenimiento. Anteriormente, la comunicación tenía tres esferas autónomas: la de información, la de comunicación publicitaria y la de entretenimiento. Hoy día, los principios de la comunicación publicitaria dominan todo el proceso y se imponen tanto en la información como en el entretenimiento. En estas condiciones, el producto que generan los medios de comunicación debe reunir tres características básicas: velocidad, abundancia y comerciabilidad, es decir, ser una mercancía.²⁹

Al mismo tiempo, en el terreno fundamental de los propios medios de comunicación, el de la propiedad, ocurrieron cambios en prácticamente todos los grandes conglomerados multinacionales. Estos cambios³⁰ han tenido un enorme impacto en la forma de producción de la información y el entretenimiento. La propiedad de los medios de comunicación se encuentra concentrada en compañías multinacionales³¹ que deciden sobre la economía, la sociedad y la cultura. Nueve empresas globales de la comunicación, seis de las cuales son estadounidenses, controlan la mayor parte de los satélites, las telecomunicaciones, la televisión, la radio, la Internet, el acceso a la información, la industria cultural y el entretenimiento en todo el mundo: AOL Time Warner (EUA), Walt Disney Co (EUA), NewsCorp (EUA), Viacom (EUA), NBC General Electric (EUA), ATT (EUA), Comcast (EUA), Gannett (EUA), Vivendi Universal (Reino Unido), Bertelsmann (Reino Unido) y Sony (Japón).^{32, 33}

Las transformaciones de las legislaciones locales y de la legislación internacional en torno a los medios de comunicación tuvieron básicamente dos efectos: "concentración de la propiedad y cambio de propiedad pública a privada".³⁴ Las comunicaciones por satélite, la tecnología digital y las redes informáticas y por cable han creado un mercado global de comunicaciones en el que operan grandes conglomerados empresariales, con un claro liderazgo estadounidense.

En este proceso de globalización de los medios de comunicación, un factor clave ha sido la desregulación de la política que, junto con las privatizaciones, disminuyó el poder de los estados y permitió que nacieran o se expandieran conglomerados ya existentes, tanto locales como internacionales. En muchos países, la legislación nacional sólo permitía que empresarios nacionales fueran propietarios de los medios de comunicación, lo que se eliminó para permitir que los conglomerados multinacionales se expandieran en los mercados nacionales que les resultasen comercialmente interesantes. Junto con todo esto, hemos presenciado una tendencia mundial a que los estados nacionales conserven muy pocos mecanismos de fiscalización sobre los contenidos y las políticas de comunicación o que, incluso, carezcan por completo de ellos.

De esta manera, lo que viene ocurriendo en el espacio de los medios de comunicación se ha convertido en un asunto decisivo para el futuro de la democracia, ya que es evidente que para estar en condiciones de dar cumplimiento a los principios constitucionales democráticos representativos, un factor determinante es la información a partir de la cual los ciudadanos configuran sus preferencias electorales. Para influir y determinar estas preferencias, el factor esencial es la información que se difunde a través de los medios de comunicación.

Ello explica por qué los partidos políticos tratan de estar presentes en los medios con la difusión de su propaganda. Sin embargo, los partidos no difunden su propaganda de la manera en que ellos piensan que debiera hacerse. Esta información es determinada por la propia dinámica de los medios de comunicación: por una parte, la dinámica de propiedad de los medios, lo cual, dada la tendencia a la concentración, lleva a que los dueños hagan que sus decisiones políticas –resultado de la combinación de sus intereses y de su propia evaluación de las propuestas político-electorales– definan la selección de la información y el sesgo con el cual se transmite, lo que provoca que se reduzcan las fuentes de información disponibles para los ciudadanos; por otra parte, se encuentra fuertemente determinada por la propia dinámica interna de los medios de comunicación.

Este conjunto de consideraciones sobre la importancia, cada vez mayor, que adquieren los medios de comunicación para la política, ha provocado análisis que destacan, particularmente, la importancia de las características inherentes a los medios de comunicación. Carey³⁵ establece que lo verdaderamente peligroso de los medios de comunicación es que se han convertido en la principal fuente de información política, pero esta información es influida y distorsionada por el doble papel que juegan los medios: por una parte, son “constructores/voceros de los discursos de las instituciones políticas y los grupos de interés a partir de los cuales [...] los electores pueden configurar un escenario de posiciones [...] y una segunda función es la de constructores/voceros de la opinión pública a partir de la cual los políticos conforman sus agendas y toman sus decisiones”.³⁶

De este modo, los medios de comunicación operan como mediadores entre la sociedad y el poder, en un lugar que antes correspondía a los partidos políticos. El resultado es que la política se ha desplazado a la arena mediática como forma legítima de comunicación con los electores, generando una democracia mediática. La democracia mediática es “la derivada de la interacción entre las estructuras comunicativas y las económico-políticas en la definición de las agendas que configuran la opinión pública. En otras palabras, la comunicación moderna se ha desarrollado mediante la construcción de la sociedad nacional a través de los sistemas comunicacionales nacionales”.³⁷

Como puede observarse, una de las preocupaciones que se están abordando desde la ciencia política son las nuevas características que los medios imponen a la política. Actualmente, los partidos y candidatos, o cualquier personaje que busque relevancia pública, tienen que ganar espacios en los medios de comunicación. Éstos no sólo determinan la cantidad, sino además la calidad de los mensajes. Por ello, el discurso político suele ajustarse a las exigencias de los medios, al punto que, más que programas, partidos y candidatos suelen presentar frases sueltas, que se ajustan a los formatos con que los medios dan las noticias políticas.

A la luz de lo anteriormente descrito, se puede aventurar la conclusión de que los medios de comunicación no solamente influyen en el mercado que modifica la forma de los sistemas de comunicación, sino también en la manera en que éstos construyen su discurso informativo. Esto genera que los ciudadanos tengan acceso a una muy limitada información, produciéndose cambios en las formas de interacción social. Esta forma de interacción entre los actores políticos-medios de comunicación y los ciudadanos supone una importante amenaza, porque los actores de la comunicación son completamente autónomos del interés público. Más aún, son capaces de proponerse modificar la manera como entienden el interés público los ciudadanos, por medio de una serie de mensajes explícitos –que asumen formas similares a las de los mensajes políticos–, pero también de

hacerlo de una manera implícita –en los programas de diversión o en los deportivos–. Esta autonomía, en consecuencia, resulta enormemente riesgosa para el desarrollo democrático de las sociedades modernas.

Un claro ejemplo del reto que suponen la influencia y las características de los medios de comunicación globalizados para la consolidación democrática se encuentra en las naciones que en los últimos 20 años realizaron las transiciones políticas y económicas en América Latina. Las democracias resultado de la “tercera ola democratizadora” encuentran frente de sí la necesidad de consolidar los procesos electorales y las instituciones democráticas, adaptándose a las nuevas condiciones de los medios de comunicación globalizados.

La implementación simultánea de la liberalización económica y la política³⁸ contribuye a explicar las dificultades que enfrenta la región para consolidar la democracia³⁹. Para 2002, América Latina, en una escala del 0 al 1, presenta un alto grado de democratización, equivalente a 0.93 puntos: una evaluación que implica una democracia prácticamente total.⁴⁰ Pero, al mismo tiempo, se observa una tendencia a la inestabilidad de las instituciones democráticas, que puede verificarse en el crecimiento de la volatilidad electoral y una fragmentación partidaria con 4.81 de número efectivo de partidos que compiten en las elecciones presidenciales, lo que –según este estudio– resulta inconveniente.⁴¹

La transición democrática con sistemas de partidos debilitados pone en riesgo el armadillo institucional de la representación y dificulta el diseño de marcos jurídicos tendientes a reducir la brecha informativa. Esto limita el supuesto de la representación, básicamente por tres razones; los partidos políticos: 1) representan los intereses de los electores; 2) participan en la definición de las políticas públicas, y 3) pueden dar estabilidad al gobierno para la implementación de las políticas públicas. Cuando el sistema de partidos se encuentra debilitado, los partidos tienen pocas posibilidades de representar, participar y conducir la política pública, lo que no permite establecer reformas que limiten los intereses políticos de los medios de comunicación y que, además, limiten la influencia de la televisión, haciendo cada vez mayor la brecha informativa. De este modo, se produce un círculo vicioso: los medios dificultan la comunicación entre los partidos y sus electores, lo que debilita a éstos y, a su vez, esta debilidad les impide controlar a los medios de comunicación y obligarlos a informar objetiva y adecuadamente sobre las plataformas electorales.

Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en todo sistema político, en cuanto son los responsables de dar a los ciudadanos la información necesaria respecto a las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos durante un proceso electoral, aprovechando los tiempos oficiales y vendiendo tiempo a los partidos políticos; más tarde, una vez resuelta la contienda electoral, deben informar acerca de la actuación de los funcionarios elegidos. Los medios no constituyen la única fuente de información de los electores, pero en un mundo dominado por las comunicaciones masivas, son ellos los que determinan la agenda política.

Esta función de los medios de comunicación, concretamente como la llevan a cabo durante los procesos electorales, supone tres derechos interrelacionados que deben respetarse, pero que frecuentemente entran en contradicción: a) el derecho de los electores a realizar una elección plenamente informada; b) el derecho de los candidatos a divulgar sus propuestas políticas, y c) el derecho de los medios a informar y expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público.⁴²

Frecuentemente se privilegia uno u otro de los derechos enunciados, lo que se explica por la fuerza de las instituciones políticas y por las funciones que se asignan al Estado. Aun

en las democracias ya establecidas existen perspectivas divergentes sobre el grado en que los medios deben ser sujetos de la regulación legal en periodos electorales. La tradición de los Estados Unidos requiere mínima regulación, mientras que la europea⁴³ tiende hacia una mayor reglamentación. Una de las razones de esta diferencia está en que Europa, a diferencia de los Estados Unidos, tiene un historial donde el Estado ha mantenido su capacidad de intervenir en las transmisiones locales.

En términos generales, no existe un esquema que pueda considerarse universalmente aceptado, ni eficaz, para resolver las dificultades de la relación entre medios de comunicación y política. Pero hay una intención cada vez más extendida de establecer marcos regulatorios sustentados en el reconocimiento de que la libertad de información y comunicación necesita ser estatuida en leyes y normas capaces de garantizarla. Existe claramente el convencimiento de que la existencia de reglas para la comunicación no significa limitaciones a la libertad de expresión.⁴⁴

1.3 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Los problemas de la asimetría informativa en los regímenes democráticos se pueden estudiar a partir de los procesos electorales de 2000 y de 2003 en México. En estos procesos, todos los actores han reconocido la importancia creciente de los medios de comunicación y, confirmando la pertinencia de los postulados de Downs, han aceptado la absoluta necesidad de los partidos políticos de tener acceso a los medios de comunicación. Ello ha conducido a la propuesta de establecer reglas que reduzcan los espacios de discrecionalidad y determinen el marco de negociación entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Sin embargo, los avances se han visto limitados por las dificultades para lograr acuerdos que incentiven comportamientos favorables a la difusión de información y que controlen la parcialización de ésta.

En México, a los problemas de la relación entre partidos y medios de comunicación y a las características de la evolución de la industria de la comunicación, hay que agregar que el tema de la reglamentación de los medios ha estado ausente de las tareas legislativas. Las leyes más importantes en esta materia son antiguas: la de Imprenta, que fue promulgada en 1917, y la Federal de Radio y Televisión de 1960. Por otra parte, existe una serie de consideraciones dispersas referentes a los medios de comunicación en leyes, reglamentos, decretos y otros ordenamientos que contienen disposiciones relativas. Esta dispersión y esta falta de actualización no permiten que los medios reconozcan una normatividad clara y que tenga que ser cumplida por todos los actores.⁴⁵ El atraso de esas leyes es más notable si se atiende al desarrollo político que ha experimentado el resto de las instituciones mexicanas. De hecho, la reforma de los medios de comunicación tendría que haber sido parte de la reforma de la legislación electoral.

Existen algunos adelantos interesantes que se han dado en el nivel de la jurisprudencia. Éstos se localizan esencialmente en lo referente al propósito de regular el comportamiento de los gobiernos en relación con los medios en campañas particulares, sin ocuparse del tema fundamental de la regulación de los medios mismos.⁴⁶

Una de las resistencias más fuertes para reformar las leyes de la materia es la de los propietarios de los medios electrónicos, quienes ante la posibilidad de una reforma argumentan que se pretende atentar contra la libertad de expresión.⁴⁷ Este debate plantea un falso

dilema entre libertad de expresión y derecho a la información, que legislaciones como la española han resuelto reconociendo el “derecho fundamental de todos a recibir una información veraz”.⁴⁸ Este planteamiento jurídico define con certeza que la regulación e intervención de las autoridades para hacer que se respete el derecho fundamental a contar con información veraz no significa violación de la libertad de expresión sino salvaguarda del derecho a la información de los ciudadanos.⁴⁹ Se debe considerar la importancia de esta solución española, con el fin de encontrar vías de solución para el dilema mexicano.

Una de las posibles vías para abordar el problema de las brechas informativas entre partidos políticos y ciudadanos y los requerimientos de información que demandan los ciudadanos y que son provistos por los medios de comunicación, particularmente por los electrónicos y más específicamente aún por la televisión, es la legislación que intenta supervisar el fenómeno de las campañas electorales mediante el control de los gastos de campaña. En los diversos casos nacionales, los partidos políticos deben presentar una contabilidad de sus gastos de campaña, y normalmente es un órgano técnico el que revisa: Tribunal de Cuentas en España, Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y de los Financiamientos Políticos en Francia, o Comisión Federal Electoral en Estados Unidos. En México, dicho informe se presenta ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

La revisión que realizan esos órganos técnicos, la que eventualmente puede dar lugar a algún tipo de sanción, puede ser impugnada por los partidos políticos ante otro órgano, que normalmente es una instancia jurisdiccional: Tribunal Constitucional en España; Consejo de Estado o Consejo Constitucional, dependiendo de la elección, en Francia; Corte Suprema en Estados Unidos y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México. Las eventuales consecuencias de esta revisión de las cuentas podrían llegar al cuestionamiento de la legalidad y la legitimidad del proceso electoral mismo. En Francia se ha dado el caso de anular elecciones por dificultades en los gastos de campaña.

En lo que se refiere a los contenidos, existen pocos elementos que se enmarquen en el rubro de los derechos y deberes de los candidatos y los partidos políticos. Únicamente en Francia y en España se pueden pedir aclaraciones y explicaciones de contenidos. En Francia ante la Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y de los Financiamientos Políticos, y en España mediante amparo respecto a los actos y declaraciones de los partidos políticos.

Sin embargo, esto concierne a los gastos de campaña que, por supuesto, se destinan al pago de las propias campañas en los medios electrónicos. De hecho, la reglamentación en torno a la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos durante los procesos electorales se basa en la legislación electoral.⁵⁰ Ello señala con claridad que los sujetos obligados de ese ordenamiento jurídico son los partidos políticos, y no están incluidos los medios de comunicación, de modo que evidentemente no hay restricciones o castigos para el comportamiento de estos últimos durante las campañas políticas. A lo único que responden es a una ley obsoleta diseñada para condiciones políticas no competitivas.

Un ejemplo que ilustra bien estas insuficiencias se halla en la reforma de 1996 al sistema electoral mexicano. En ese esfuerzo legislativo se decidió que, a fin de evitar posibles actos de corrupción y la intromisión de intereses privados en los procesos de elección, se privilegiaría el financiamiento público. Se consideró que, por ser los partidos políticos entidades de interés público, tenían derecho a recibir prerrogativas y financiamiento público.

Con ello se resolvió un asunto central: el acceso al financiamiento público y a los tiempos oficiales de radio y televisión. Se legisló también reconociendo los principios de igualdad y equidad. Ello, sin embargo, no terminó con el problema de la equidad en el acceso a los medios. Se mantienen enormes lagunas, dadas las dificultades derivadas de las grandes trabas que tiene el organismo autónomo para fiscalizar el gasto y controlar las posibles relaciones determinadas por los intereses de los partidos políticos con los medios de comunicación y de los medios con los partidos, o bien de manera particular con los candidatos, o incluso la aceptación y/o el rechazo de aspectos clave de las plataformas políticas durante las campañas electorales.

En resumen, en las diversas interpretaciones sobre el funcionamiento de la democracia, su construcción, los diferentes roles de los actores políticos, los requerimientos ciudadanos, se asigna una función esencial a los medios de comunicación. El cumplimiento de esta función debiera reducir la brecha informativa entre representantes y representados. Ello no ocurre. Al contrario, esta brecha se intensifica cada vez más debido a que, por una parte, existe una tendencia creciente a divulgar la información casi exclusivamente por los medios electrónicos, y, por otra parte, impera entre los ciudadanos la práctica de buscarla también casi únicamente a través de esos medios, cuyas dinámicas informativas originan que la ciudadanía disponga de una menor cantidad y calidad de información durante la elección, y después, durante el desempeño gubernamental.

Sin duda, los medios de comunicación tienen una función que cumplir dentro de los gobiernos democráticos representativos, pero sin duda también responden a una lógica de mercado que se contrapone al principio de información. Además, la tendencia a la concentración de los medios en grandes consorcios internacionales reduce las opciones de información. En el caso mexicano, estamos limitados a sólo dos opciones televisivas, lo que evidentemente limita al ciudadano las posibilidades de informarse y da a esos medios una capacidad de intervención prácticamente indisputada. Por ello, es necesario pensar en armados institucionales que equilibren dos derechos fundamentales: libertad de prensa y libertad de información. La posibilidad de consolidación y ampliación democráticas, en buena medida está condicionada por el equilibrio entre ambos derechos.

En México, los medios electrónicos de comunicación han experimentado una apertura notable, en comparación con la parcialidad que solía distinguirlos hasta hace pocos años, lo cual, por supuesto, no quiere decir que sean imparciales y que se limiten a informar con la mayor objetividad posible. Justamente por esto, es necesario trabajar en las leyes para la comunicación, en la ampliación de las opciones de información, en la reglamentación de la propiedad de las empresas de ese ramo. Esto no ha sido posible por la falta de recursos de su público para influir en ellos, así como por la supeditación de prácticamente todos los actores de la vida pública a la hegemonía de los medios, lo que se vuelve una limitación importante en la democracia mexicana.⁵¹

NOTAS DEL CAPÍTULO 1

- 1 Para Sartori, "la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político [...] puede definirse como: un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica* [...] para que las opiniones sean políticamente relevantes, deben ser políticamente sensibles, es decir, estar expuestas a la información relativa, a hechos relacionados con la política" (Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, t. I, México, Alianza, 1989, p. 117).
- 2 Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, t. I, México, Alianza, 1989, p. 117.
- 3 Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, p. 11.
- 4 Dentro de esta perspectiva hay autores decisivos: J.A. Schumpeter, quien escribiera su señera obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* en 1942 (*Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Folio, 1996); Anthony Downs, *An economic theory of democracy* (Nueva York, Harper and Row, 1957); Giovanni Sartori, en toda su obra, particularmente en *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, t. I (México, Alianza, 1989); Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1986); Robert Dahl, *La poliarquía, participación y oposición* (Madrid, Tecnos, 1989); Arendt Lijphart, *Democracia en sociedades plurales*, México, Prisma, 1988; Guillermo O'Donnell y C. Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Barcelona, Paidós, 1986); Adam Przeworski, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (Londres, Cambridge University Press, 1995).
- 5 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- 6 La discusión en torno a la democracia ha sido un tema prácticamente interminable, dados los problemas que se presentan para definir el concepto de democracia. A partir de sus contenidos normativos, prescriptivos e ideales, Robert Dahl propone el término poliarquía, que alude a un régimen político formado por siete instituciones que nos permiten identificarla y distinguirla de otros regímenes, dichas instituciones son: "funcionarios electos; elecciones libres e imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos; libertad de expresión; variedad de fuentes de información y autonomía asociativa" (Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 267).
- 7 Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 406.
- 8 Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, *op. cit.*
- 9 Adam Przeworski, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Londres, Cambridge University Press, 1995, p. 161.
- 10 Karl Popper, "Licencia para hacer televisión", *Nexos*, núm. 229, México, abril de 1996.
- 11 Karl Popper, "Licencia para hacer televisión", *op. cit.*
- 12 J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Folio, 1996.
- 13 J.A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 336.
- 14 *Ibid.*, p. 337.
- 15 Desde luego, esta visión de la información dada por los medios de comunicación resulta consecuencia directa de su definición de democracia: "la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente [...] la democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle" (*ibid.*, p. 362).
- 16 Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- 17 Anthony Downs, *op. cit.*

18 La discusión respecto a la racionalidad de los electores y las razones que definen el sentido de su voto ha sido recientemente abordada a partir de la discusión sobre el voto prospectivo y retrospectivo. Estos estudios buscan responder la pregunta ¿cómo garantizar la representación con la delegación política? En esta área de investigación han trabajado Bernard Manin y Adam Przeworski (“Elecciones y representación”, *Zona abierta*, núms. 100-1001, Madrid, 2002), John Ferejohn (“Acción gubernamental y control electoral”, *Zona abierta*, núm. 100-101, Madrid, 2002); James Fearon (“Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno”, *Zona abierta*, núm. 100-101, Madrid, 2002), y Susan Stokes (“Partidos políticos y democracia”, *Zona abierta*, núm 100-1001, Madrid, 2002). Esta última publicó un libro en el que investiga la relación entre voto prospectivo y retrospectivo para el caso latinoamericano; su trabajo puede considerarse representativo de esta línea de investigación. La autora concluye que, en las democracias, los mandatos –esto es, la decisión de los electores que implica cumplir lo ofrecido–, pueden ser amplia y severamente violados. Cuando los políticos están bajo la presión de actores con preferencias contrarias a las de los votantes –como los organismos financieros internacionales–, así como cuando los políticos identifican las preferencias de los votantes como erróneas e inestables, los mandatos fueron malos predictores de las políticas públicas que se implementarían durante la administración del gobierno electo.

Además, la contradicción se intensifica porque acatar mandatos no es la única forma en que los políticos pueden representar los intereses de los ciudadanos, y los gobiernos pueden tener que violar los mandatos para representar. Los gobiernos tuvieron que escoger entre los mandatos y la rendición de cuentas o responsabilidad, y al escoger la responsabilidad ellos estaban eligiendo representar. Haber permanecido fiel a las promesas de campaña hubiera significado fallar en la representación (Susan Stokes, *Mandates and democracy neoliberalism by surprise in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001).

19 Anthony Downs, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en G. Almond, R. Dahl, A. Downs, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 107.

20 Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, “Elecciones y Representación”, *Zona Abierta* núms. 100/101, Madrid, 2002; Susan Stokes, “Partidos políticos y democracia”, *Zona abierta*, núms. 100-101, Madrid, 2002.

21 Manuel Castells, *La era de la información: el poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

22 Manuel Castells, *op. cit.*, p. 344.

23 Las transformaciones tocan los espacios de los sistemas democráticos. “El marketing político es una causa que debilita aún más a los partidos, porque los candidatos saben que con el suficiente dinero para publicitar su candidatura pueden prescindir de la aprobación de la ortodoxia del partido y dar incluso la imagen de independientes que tanto gusta a los desencantados de la política tradicional”. Esta situación tiende a agudizarse en los sistemas presidenciales en los que estructuralmente la personalidad de los candidatos tiene una gran importancia (Lourdes Martín Salgado, *Marketing político*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 51).

24 Giovanni Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, *op. cit.*

25 La agenda de investigación en torno a la importancia e influencia que cada día más adquieren los medios de comunicación, especialmente la televisión y recientemente la Internet, han sido abordados por el conjunto de las disciplinas de las ciencias sociales: ciencias de la comunicación, ciencia política, sociología, antropología, etc. En congruencia con los estudios multidisciplinarios, Zolo considera que la teoría política es incapaz de explicar la “revolución de la información” y los efectos de esta revolución en la sociedad, de tal modo que plantea una serie de líneas de

- investigación en torno a la relación política-medios de comunicación y sus efectos. "Necesitamos clarificar por qué vías [...] los medios masivos logran imponer autorreferencialmente su propia 'realidad' como la única abierta a los receptores de sus mensajes y, por lo tanto, hacer de una imagen selectiva y distorsionada de la 'realidad' la única realidad social verdadera, inimpugnabile por ninguna alternativa, como no sea el silencio, la inercia o la locura" (Daniel Zolo, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1992, p. 198).
- 26 D. Held y A. McGrew, *Transformaciones globales, política económica y cultura*, México, Oxford University Press, 2002, p. 429.
- 27 Se liberalizó la propiedad de los medios a través del otorgamiento de licencias, se permitió la propiedad de los medios a inversionistas extranjeros y se modificaron las legislaciones nacionales.
- 28 Enrique Bustamante (coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- 29 Enrique Bustamante, *op. cit.*
- 30 En la mayoría de los países quienes dominan el sector de la comunicación son industriales que tienen poco que ver con la misma. En el caso de Francia, por ejemplo, los tres industriales que controlan las comunicaciones son: el principal distribuidor de agua del país, el principal constructor de autopistas y el principal constructor de armas (*ibid.*, p. 229).
- 31 Estas compañías multinacionales son definidas como firmas con sus propios controles de posesión de ingresos generados más allá de un solo país (David Fieldhouse, "A new imperial system? The role of the multinational corporations reconsidered", en Jeffrey A. Frieden y David A. Lake, *Internacional Political Economy perspectives on global power and wealth*, 4ª ed., Nueva York, St. Martin's Press, 2000).
- 32 Televisa de México, O'Globo de Brasil, Clarín de Argentina y el grupo Cisneros de Venezuela están entre las corporaciones más grandes del mundo, que siguen en tamaño a las nueve grandes, dominan el mercado nacional y se expanden mediante acuerdos con grandes corporaciones como CNN o con inversiones bancarias de Wall Street.
- 33 *Ibid.*, p. 248.
- 34 D. Held, y A. McGrew, *op. cit.*, p. 428.
- 35 James W. Carey, "The press, public opinion and public discourse", en E. Munson y C. Warren (eds.), *James Carey: a critical reader*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- 36 James W. Carey, *op. cit.*, p. 241.
- 37 *Loc. cit.*
- 38 Durante la segunda generación de reformas, el proceso de liberalización ocurrió de manera simultánea, tanto en lo económico como en lo político: "Si uno estuviera forzado a identificar un solo elemento distintivo de las transiciones democráticas recientes y contemporáneas [...] éste podría ser el vínculo entre la reforma económica y la reforma política, la naturaleza 'dual' de la transición" (Larry Diamond y Marc Plattner, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997).
- 39 Durante el periodo 1985-2000 se puede observar que en la región se implementaron de manera paralela ambos procesos de liberalización. De acuerdo con el índice de democracia electoral, en una escala del 0 al 1, en 2000 Latinoamérica obtiene un promedio de 0.83 grados de avance en la implementación de políticas orientadas al mercado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe estadístico del reporte la democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD, 2004, p. 19).
- 40 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe estadístico del reporte la democracia en América Latina, op. cit.*, p. 19.

- 41 *Ibid.*, p. 64.
- 42 Estos principios están consagrados en los artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reproducen en múltiples tratados de la propia ONU y en tratados y acuerdos regionales sobre derechos humanos. Las decisiones de diversas instancias internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Europea sobre Derechos Humanos y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, han ido depurando estos principios. Otros tipos de instituciones internacionales, como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, que en 1999 fijó diversos principios importantes sobre el papel de los medios en las elecciones y la obligación del gobierno de garantizar el pluralismo de los medios, han tenido un papel relevante en el reconocimiento de los derechos individuales frente a los medios de comunicación y en abrir una instancia internacional para demandar el cumplimiento de los principios consagrados en la legislación internacional [Ernesto Villanueva, (coord.), (a), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2000].
- 43 En este contexto, se generó en los países de la Unión Europea una gran discusión con la presentación del Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información, titulado *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. La iniciativa insiste en la necesidad de mejorar la gestión de la información y la transparencia informativa de las instituciones públicas europeas como una clave básica para a) mejorar la competitividad de la economía europea, b) mejorar la movilidad de los ciudadanos europeos, y c) involucrar a los ciudadanos en el proceso de construcción europea, eliminando todas las barreras de acceso a la información.
- 44 Una posibilidad que actualmente es explorada y que resulta prometedora, más allá de las leyes pero sin contradicción con ellas, es el establecimiento de parámetros éticos con los cuales las empresas de medios, o las comunidades de periodistas se comprometen a autorregularse (Ernesto Villanueva (coord.), (b), *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación, visiones desde España y México*, México, Universidad Iberoamericana, 2000).
- 45 Raúl Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.
- 46 En los últimos tres años, en la jurisprudencia mexicana se ha intentado equilibrar esta situación. Un ejemplo importante está en la sentencia que sobre la impugnación del proceso electoral para decidir la gubernatura de Coahuila emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 47 Es el caso de la iniciativa para reformar la *Ley Federal de Radio y Televisión* que se presentó en 2004, en la que se incluyeron las propuestas presentadas en la Mesa del Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos convocada por la Secretaría de Gobernación. Esta iniciativa generó grandes resistencias entre los propietarios de los medios electrónicos, especialmente entre los socios de las dos televisoras: Televisa y Televisión Azteca, porque dentro de las modificaciones destaca la creación de un organismo autónomo y plural que tendría la facultad de renovar, modificar y revocar las concesiones, permisos y asignaciones, además de considerar normas que alienten condiciones de competencia y pluralidad.
- 48 Guillermo Escobar (coord.), *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación: visiones desde España y México*, México, Fundación Manuel Buendía, UNESCO-Universidad Iberoamericana, 2000.
- 49 En el caso español, la importancia de la pluralidad política fundamental en la vida cotidiana de las instituciones se intensifica durante los periodos electorales. Por ello, se establece lo siguiente: “así la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General” prohíbe la publicidad electoral en televisión (pública y concesionada), además de exigir respeto al pluralismo y a la neutralidad

informativa. Con ello, naturalmente, se inhibe cualquier intento de los medios al difundir información que les resulte políticamente conveniente [Guillermo Escobar (coord.), *op. cit.*, p. 17].

⁵⁰ La evolución jurídica del tema se analizará en el capítulo 2.

⁵¹ Este asunto es sumamente preocupante. De acuerdo con Mazzoleni y Schulz, uno de los asuntos clave de este debate es el hecho de que los medios de comunicación no pueden ser responsabilizados de sus acciones como, por ejemplo, los partidos políticos: “mientras que los partidos políticos son responsables de sus políticas ante el electorado, ninguna constitución prevé que los medios sean responsables de sus acciones. La ausencia de responsabilidad puede implicar serios riesgos para la democracia, porque viola la regla clásica del equilibrio de poderes en el juego democrático, haciendo de los medios una fuerza influyente e incontrolable protegida de la sanción de la voluntad popular” (G. Mazzoleni, y W. Schulz, “Mediatization of Politics: a Challenge for Democracy?”, *Political Communication*, vol. 16, 1999, p. 248).

2. Diseño institucional de los partidos políticos y los medios de comunicación durante los procesos electorales

La importancia de los medios de comunicación en cualquier democracia representativa es indudable. Lo es también, por supuesto, en la democracia mexicana en consolidación. En ella ha habido un propósito deliberado de garantizar las condiciones de competencia equitativa, lo que se explica por los largos años de existencia de un régimen autoritario. Ello se ha planteado en el reconocimiento constitucional de la voluntad de constituir una república representativa y democrática. Sin embargo, este propósito ha enfrentado problemas y retos múltiples: por una parte, se encuentran las dificultades inherentes o estructurales de la democracia representativa y, por otra, las dificultades derivadas de las dinámicas internas de los medios de comunicación.¹

La solución de estas dificultades dista mucho de ser sencilla. En nuestro caso, la legislación ha tratado de resolverlas, pero la regulación de los dos principales conjuntos de actores involucrados, los partidos políticos y los medios de comunicación, ha resultado completamente asimétrica. En la legislación se reconocen ampliamente las dificultades para lograr condiciones de equidad en los procesos electorales, particularmente en el acceso a los medios, y se responde diseñando un complejo armado institucional para regular la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación. Este armado, que va desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pasando por el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), hasta especificarse en el *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos* y en la *Presentación de sus Informes*.

En contraste, en la regulación de los medios de comunicación que existe desde los tiempos del régimen autoritario, el Estado se reservaba amplias posibilidades de intervención, que se ejercían de manera discrecional, lo que provocaba un acuerdo confidencial entre los gobernantes del momento y los dueños de los medios que permitía un funcionamiento armónico, pero que resultaba muy lejano de cualquier norma democrática. Con la llegada de un gobierno surgido de una elección verdadera esas facultades amplias y de uso discrecional se usaron. Consecuentemente, se adolece de una notable falta de actualización de la legislación para los medios de comunicación, mientras que para la actividad de los partidos, especialmente en el control de los gastos de propaganda y publicidad en las campañas, la normatividad es abundante y detallada en el control del destino de los recursos, lo que genera ciertamente una relación asimétrica entre los dos grupos de actores.

Los medios de comunicación fueron considerados entidades vulnerables en el régimen autoritario, pero cuando éste fue desplazado se aprovecharon de la ausencia de una reglamentación que los obligase a funcionar de manera sincrónica a lo que se construía

en materia político-electoral, de modo tal que operaron como organizaciones tendientes al oportunismo. Los medios fueron capaces de capitalizar la búsqueda de una verdadera libertad de expresión –que también había limitado el autoritarismo priista–, sin que se incorporaran realmente a los requerimientos propuestos por el derecho a la información. Tanto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como en la *Ley Federal de Radio y Televisión* y en la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, se busca garantizar el derecho a la libertad de expresión, sin que se incorpore el derecho a la información. Ello se evidencia en la falta de mecanismos que tiendan a ampliar y a diversificar las fuentes de información disponibles para los ciudadanos y que regulen la negociación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, para garantizar, precisamente, la equidad. Se trata, obviamente, de lo relativo a los costos diferenciados que se aplican a los partidos, explicados por el acuerdo o desacuerdo con sus plataformas, con la aprobación o reprobación del candidato, con la aceptación del sostenimiento de las condiciones marcadamente concentradas de la industria. Esta incertidumbre provocada por la ausencia legislativa y de reglamentación genera comportamientos oportunistas que distorsionan la equidad y tienden a romper los frágiles equilibrios de la competencia electoral.²

En este capítulo se destacará que en la interacción de los dos grupos de actores, partidos políticos y medios de comunicación, lo que se observa es que existe un claro desequilibrio en las reglas formales que restringen el marco de acción de ambos actores y, en consecuencia, se han creado estructuras informales que tienen el objetivo de reducir los costos de transacción generados por estructuras institucionales desiguales, que facilitan la negociación pero que no siempre se apegan a los principios constitucionales.³

A lo largo de este capítulo nos proponemos demostrar que con estos diseños institucionales se reconocen las tendencias oportunistas de los partidos políticos y se busca restringirlas a partir de reglas formales, pero no se reconoce este mismo comportamiento en los medios de comunicación, lo cual genera condiciones de negociación desventajosas para el conjunto del sistema de partidos y el sistema electoral y produce condiciones de inequidad en la competencia electoral.

2.1 DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES

En México existe una larga historia electoral, pero de ésta sólo se puede considerar democrática la que inicia en 1997. Antes de 1997 no existía una legislación que se propusiera impulsar el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación. En la reforma de 1996, que se aplicó para el proceso electoral de 1997, arrancó una legislación con los propósitos enunciados. Ello fue el producto natural de la evolución política del país, de la presencia e influencia cada vez mayor de las fuerzas políticas que se oponían a un régimen de partido hegemónico. Esta legislación ha tenido una serie de cambios que han ido precisando los objetivos y los instrumentos para lograrlos.

El comportamiento de los partidos políticos en México durante los procesos electorales federales de 2000 y 2003, en relación con el acceso a los medios, responde a los incentivos y castigos diseñados en nuestro modelo constitucional, por lo menos en lo referente a su función como entidades de interés público, a su derecho a recibir financiamiento público y prerrogativas y al derecho a comprar espacios en los medios de comunicación. La legis-

lación electoral otorga en estos tres rubros amplios derechos a los partidos políticos, y en los tres, al igual que en toda la legislación electoral, los cambios pueden describirse como graduales e incrementales, lo que responde a las condiciones de la lucha de los partidos por conseguir que el régimen autoritario terminara.

El avance legislativo puede remitirse a los propios términos constitucionales. En el apartado de las garantías individuales, en el Artículo 9º se consideró el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Este derecho queda debidamente reglamentado en el Artículo 40, que establece la voluntad de constituirse en una república representativa, democrática y federal. En el Artículo 41 constitucional se determina:

...La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado... La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.⁴

Este es, por supuesto, el marco general de referencia para cualquier desarrollo legislativo. La relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos en la democracia representativa resulta compleja y difícil de regular, debido a que ambos actores establecen una relación de intercambio comercial. En ella, las dificultades se fundan en la diferente definición de su calidad frente a la estructura legislativa en su conjunto. El Artículo 41 constitucional define a los partidos políticos como entidades de interés público, que realizan la función de organizar y canalizar las preferencias ciudadanas; no se trata de simples actores que concurren en el mercado. Los medios de comunicación, por su parte, son entidades que reciben una concesión del Estado para explotar una señal de comunicación y son, al mismo tiempo, empresas privadas regidas por la legislación mercantil.

La definición de los partidos políticos como entidades de interés público involucra un conjunto de valoraciones para aceptar que a las entidades existentes pueda añadirse una o más nuevas entidades. La legislación obliga a que cualquier organización interesada en participar en los procesos electorales deba contar con su registro como partido político nacional. Se trata, para describirlo de acuerdo con las formas de competencia económica, de una estructura oligopólica constituida por los partidos políticos con registro, que han construido barreras a la entrada para dificultar el ingreso de nuevos competidores en el “mercado” electoral. Esta estructura oligopólica, además, está protegida por el Estado y cuenta con financiamiento público, de modo que los partidos políticos nacionales constituyen oligopolios protegidos por el Estado, ya que son los únicos con posibilidades legales –lo que equivale a decir con posibilidades reales– de representar a la ciudadanía. En este sentido, los partidos políticos ingresan en un mercado oligopólico, no en un mercado en el que existe competencia perfecta, como un sector protegido por el Estado, distorsionando el funcionamiento completo del mercado.

Las condiciones que se demandan para poder aspirar a constituirse en partido político nacional definen un sistema formado por unos cuantos partidos, lo que concentra la representación y la posibilidad de acceso al poder. Ello también es un obstáculo para el funcionamiento plenamente democrático y el control de las actividades de estas entidades de interés público. En el caso de los medios de comunicación, el asunto es más difícil aún, ya que se trata casi de una situación monopólica, en la que participan sólo dos empresas. Ello les permite concentrar una capacidad de interlocución con los representantes del Estado, con los partidos políticos y con cualquier actor, lo que se convierte en un poder de facto que resulta complicado controlar.

Para que los partidos políticos reciban la protección por parte del Estado se requiere, en primer lugar, que cuenten con el registro como partido político nacional. Una vez superado este obstáculo, los partidos políticos tendrán derecho a gozar de financiamiento público, que “se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales”.⁵

En el mismo Artículo 41, fracción II, inciso b, se establece que “el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año”.⁶

Con la reforma de 1996 al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) se dio cumplimiento al mandato constitucional respecto de fijar los criterios y límites para los gastos de los partidos políticos en su campaña, así como de establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos y las sanciones por incumplimiento.

El tema del financiamiento, sin embargo, está inmerso en un conjunto mayor: la legislación establecida para las campañas electorales. Con el objetivo de observar las características y funciones que el propio régimen ha ido formulando, conviene hacer una revisión analítica de la evolución de las leyes electorales a partir de 1917. Este análisis se remite a dos aspectos que aparecen separados en la legislación: uno se refiere a los partidos políticos, su definición, sus derechos, obligaciones y atribuciones; el otro se ubica en las campañas electorales y en su difusión a través de los medios de comunicación.

En este sentido, a lo largo de todo el siglo XX se trató de configurar en la legislación electoral las características de los partidos políticos y del conjunto del espacio electoral. No se trata, evidentemente, de una historia lineal en la que se van precisando aspectos y se añaden nuevos elementos a partir del acuerdo de los diferentes participantes. Por el contrario, se trata de una historia de idas y venidas, de rupturas y continuidades, explicadas por las características de la lucha política entre los partidos y entre fuerzas políticas a las que la legislación no les reconocía la calidad de partidos. La misma transición democrática en México, centrada esencialmente en lo electoral, ha sido denominada una transición votada⁷. De ahí que la legislación electoral deba considerarse un lento y dificultoso proceso de armado institucional que se transforma gradualmente e introduce constantes modificaciones en diversos sentidos políticos que impactan de manera directa en el conjunto del sistema de partidos.

En la legislación electoral se aprecia un ánimo totalizador que señala, desde la importancia de los partidos políticos en la vida política del país, hasta las características que deben cubrir sus órganos de dirección, sus documentos básicos y los contenidos de su propaganda. Las regulaciones de la legislación en este tema han sido, en los años recientes –los que van desde las reformas posteriores a 1988–, acumulativas, volviéndose cada vez más complicadas y, en consecuencia, aumentando especificaciones. En la exposición que sigue se mantiene estrictamente un orden cronológico, con el fin de describir el recorrido histórico específico que ilustre la manera en la que fue construyéndose nuestra legislación.

Entre 1917 y 1945, la reglamentación de los partidos políticos fue breve y no se mencionaban las campañas electorales. Esto es explicable porque los conflictos no se dirimían en la arena electoral, la competencia era reducida y las campañas prácticamente inexistentes. El régimen no buscaba su legitimidad por medio de la competencia electoral, y lo que se denominaba campaña electoral era un recorrido por el país que presentaba al candidato del partido oficial, el futuro presidente de la República, ante la población.⁸ De hecho, lo que pudiera entenderse como la construcción de la institucionalidad político-electoral debe buscarse en la formación del PNR en las épocas de Calles, en la reforma a los periodos presidenciales, que pasaron de cuatro a seis años a partir de 1934, lo que explica el planteo del primer plan sexenal, que no sólo tenía características electorales, esto es, formulaba la plataforma electoral de Lázaro Cárdenas, sino que por su consideración de candidato triunfador, por definición se constituyó en el plan de gobierno.

Entre 1946 y 1970 ocurrieron situaciones que provocaron que hubiese cierta competencia en unas elecciones presidenciales. Se trató de contiendas entre el partido del gobierno y frentes políticos creados expresamente para que un candidato compitiera, pero que nunca se plantearon constituirse en un partido político con actividades que trascendieran el momento electoral. El espacio electoral cobró entonces cierta relevancia ante la presencia de candidatos opositores.⁹ Este brote de una oposición localizada y que no cuestionaba el régimen político, sino solamente se oponía al candidato, se reflejó en las leyes electorales que buscaron limitar la participación de los partidos, exigiéndoles como requisito constituirse como partidos políticos nacionales para participar en procesos electorales. Fue la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946 la primera que reguló la formación de los partidos políticos.¹⁰ De esta manera, se buscó evitar que pudieran aparecer repentinamente alianzas entre personalidades políticas que rápidamente constituyeran un partido y compitieran en una elección presidencial.

En la ley de 1951, tomando en cuenta lo que había ocurrido con la oposición de Ezequiel Padilla y en vísperas de una nueva elección presidencial, apareció por primera vez en la legislación electoral mexicana la normatividad sobre la propaganda electoral, en el capítulo IX de las Garantías y recursos.¹¹ Era incipiente, pero se iniciaba una reglamentación cuyo fin primordial era controlar el funcionamiento de los partidos. Naturalmente, no se mencionaba nada con respecto a los medios de comunicación, a pesar de que desde el principio del régimen de la revolución mexicana se había hecho uso de la radio, y posteriormente de la televisión. Álvaro Obregón, por ejemplo, había pronunciado mensajes por la radio y Miguel Alemán fue el primer candidato en pronunciar un discurso de campaña por televisión.

Hasta 1972 la legislación en torno a las campañas electorales era breve y no establecía lineamientos para el acceso equitativo a los medios de comunicación. Tampoco se mencionaba el tema de los recursos públicos y privados empleados en las campañas. No existía mención sobre el financiamiento público, lo que implicaba que el acceso del partido oficial a los recursos públicos estaba totalmente ausente de cualquier mecanismo, ya no de control sino incluso de registro. Evidentemente, ello implicaba que el PRI contaba con la cantidad de recursos que le hiciera falta, al tiempo que los otros partidos tenían acceso a un financiamiento escaso.

En la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973 se amplió sustancialmente la reglamentación de las campañas electorales y se establecieron las prerrogativas de los partidos. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez se enfrentaba a la falta de credibilidad democrática, provocada por la represión al movimiento estudiantil de 1968. De hecho, el gobierno autoproclamó una “apertura democrática”, con el fin de intentar recuperar capacidad de maniobra. En ese momento, los partidos políticos que contaban con registro eran cuatro: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de los que, como se sabe, sólo uno se oponía verdaderamente al régimen autoritario. En esa reforma se incorporó por primera vez, en el Artículo 39, el uso de los tiempos oficiales de que disponía el gobierno en la televisión durante los periodos de campaña electoral, en los siguientes términos:

[...] 2. Las transmisiones de los partidos políticos nacionales, que aprovechen el tiempo que les asigne el Estado, se sujetarán a las prevenciones que sobre propaganda establece esta ley, a las correspondientes de la ley de la materia, y versarán en torno a las tesis ideológicas y programas de acción que sostengan frente a los problemas nacionales [...]

3. De acuerdo con la reglamentación correspondiente, cada partido político nacional podrá disponer hasta de diez minutos quincenales en la radio y televisión con cobertura nacional para la discusión de sus tesis ideológicas, dentro de un mismo programa en que participarán, sucesivamente, los partidos que lo hayan solicitado, en el orden de la fecha de su registro ante la Secretaría de Gobernación y en igualdad de condiciones.

[...] 5. La producción de los programas de los partidos la realizará la Comisión de radiodifusión, con cargo de la Comisión Federal Electoral, para lo cual este último organismo incluirá en su presupuesto de egresos la partida correspondiente a transmisiones por radio y televisión;

[...] 7. Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantengan dentro de lo dispuesto por esta ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes.¹²

Aparentemente, la ley de 1973 aumentó las posibilidades de los partidos políticos pues incluyó, por primera vez, el acceso a los medios de comunicación masiva, pero la asignación de tiempos, la producción y los contenidos eran controlados por la Secretaría de Gobernación, lo que limitó la difusión de sus ideas. También se limitó a los partidos al ampliar sus obligaciones, y se reforzó la facultad de la Secretaría de Gobernación para sancionar, con la pérdida del registro, a aquellos que no las cumplieran. Con las restricciones y sanciones, esta ley era muy rigurosa, lo que permitió al gobierno mantener un control ilimitado sobre las campañas electorales, reservándose la posibilidad de retirar el registro a los partidos que, a su parecer, incumplieran con la legislación.¹³

La siguiente elección presidencial fue severamente cuestionada, ya que no se presentó ninguna candidatura opositora. El único contendiente fue Valentín Campa, del Partido Comunista, que carecía de registro, de modo que su participación fue testimonial. Por ello, en la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, del 30 de diciembre de 1977, por primera vez, se reconoció el acceso a los medios de comunicación como prerrogativa de los partidos políticos. Esto implicaba el reconocimiento de que los otros partidos también eran parte del Estado. En el Artículo 48 se estableció como prerrogativa de los partidos políticos tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.

Por supuesto, el acceso a estas prerrogativas tenía límites y requisitos.¹⁴ El acceso a los medios de comunicación se centralizó, limitando los posibles contenidos que los partidos podían dar a su propaganda, y se mantuvo un control absoluto en la asignación de estos recursos en tres instancias: Secretaría de Gobernación, Comisión Federal Electoral y Comisión de Radiodifusión.

Como había ocurrido con la sucesión de 1946 y de 1952, en 1988 parecía claro que las fisuras que se estaban produciendo en el partido gobernante implicarían el surgimiento de un nuevo brote opositor que, se pensaba, se limitaría como en los casos anteriores al tiempo del proceso electoral. Otro factor importante era el hecho de que se habían iniciado las reformas orientadas al mercado, que redujeron sustancialmente las intervenciones estatales discrecionales. De esta manera, en el *Código Federal Electoral* de 1987 se ampliaron las prerrogativas, pero también las restricciones, en materia de acceso a los medios de comunicación.¹⁵ Se incorporó la obligación de los partidos políticos de difundir una plataforma electoral mínima del partido y de su candidato en cada una de las elecciones en que participaran. Las obligaciones y los límites a los mensajes de los partidos políticos aumentaron de manera considerable.¹⁶

En este ordenamiento jurídico hubo reformas trascendentes, sobre todo en lo referente a la difusión de la propaganda electoral. La centralización en la asignación de tiempos y producción técnica de los programas de los partidos políticos dio un pequeño paso a una cierta apertura, aceptando la participación de los partidos al establecer que tenían el derecho a contar con un representante en la Comisión de Radiodifusión. Sin embargo, permaneció la vigilancia de la Secretaría de Gobernación, que presidía el Consejo Federal Electoral y de quien dependía la Comisión de Radiodifusión, que controlaba los contenidos, horarios y producción de los mensajes de los partidos políticos. De este modo, se mantenía una legislación ciertamente restrictiva de la competencia electoral equitativa y que concedía espacios que no resultaban decisivos en una contienda electoral.

En el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) de 1990, promulgado después de la elección de 1988 –elección severamente cuestionada y que obligó a introducir modificaciones, ya no sólo cosméticas sino que empezaran realmente a

abrir las posibilidades de contiendas relativamente equitativas–, se continuó especificando el contenido de los discursos electorales. Por la mayor presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación y por la fuerza y representatividad que alcanzaron frente a la opinión pública, se amplió y puntualizó la obligación de dar a conocer su plataforma electoral.¹⁷ La centralización del control de la comunicación de los partidos políticos, expresada en una comisión gubernamental que se hacía cargo del proceso, fue dando paso a una entidad descentralizada en la que los partidos tenían el derecho de tener un representante con voz y voto.

Art. 43. 1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral tendrán a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes.

2. La Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho a acreditar ante la Comisión un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.¹⁸

En esta ley, por primera vez en el México posrevolucionario, tras ochenta años de campañas electorales ininterrumpidas y como evidencia de la incipiente función de las campañas como actos de búsqueda de votos, se reglamentó la realización de encuestas electorales. En este ordenamiento se consideró, incluso, que las encuestas mismas eran instrumentos que no sólo medían las preferencias electorales, sino que las producían con los resultados. Por ello se planteó lo siguiente:

[...] 3. Durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuestas o sondeos que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de lo que se haya realizado.¹⁹

Con las reformas de 1994 al Cofipe se inició el proceso de apertura del Instituto Federal Electoral (IFE), se creó la figura de consejero ciudadano, con peso e influencia en la integración y la toma de decisiones de los órganos de dirección, al tener la mayoría de los votos. Sin embargo, esta apertura, pese a su indudable importancia, fue parcial e incompleta, ya que permanecía el secretario de Gobernación como presidente del Consejo del IFE.

En el Cofipe de 1994, la legislación se hizo más compleja, sobre todo en lo referente a las campañas políticas y los discursos electorales. Los derechos de los partidos políticos reconocidos en la legislación se ampliaron. En el Artículo 36, de nueva cuenta se plantea el tema del financiamiento público y se reconoce el derecho de todos los partidos políticos a disfrutarlo en condiciones de equidad.²⁰ Con el mismo propósito de dar la mayor credibilidad posible a los procesos electorales, el acceso a los medios de comunicación aumentó considerablemente.

El Cofipe estableció, en el Artículo 182, que los gastos de los partidos políticos en propaganda electoral no podían rebasar los topes de gastos de campaña establecidos por el propio Instituto. Evidentemente, esto representó un avance fundamental en el proceso de apertura y competitividad electoral, sobre todo porque redujo la discrecionalidad

en la asignación de los recursos y limitó el acceso indiscriminado del PRI a los recursos gubernamentales. De esta manera, por lo menos en la ley, se hizo un reconocimiento explícito de que se había funcionado en condiciones inequitativas y que eso tenía que corregirse.

Con el fin de elevar el nivel político de la propaganda electoral y en concordancia con la competitividad electoral creciente, lo que implicaba que diversos partidos políticos se disputaban verdaderamente el mercado electoral, el Artículo 186 buscó que los partidos y candidatos tuvieran un intercambio discursivo con nivel. Estableció que los partidos “que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros”.²¹

En la legislación de 1994, la reglamentación del uso de los medios de comunicación continuó ampliándose. Se mencionó, por primera vez, el derecho de los partidos políticos a contratar tiempo en radio y televisión para buscar votos y se ratificó el establecimiento de topes en los gastos de campaña. Como solución a lo que siempre se señaló como una de las principales fuentes de inequidad electoral, se incluyó en el articulado de la ley que el director ejecutivo de Prerrogativas se reuniera con la Comisión de Radiodifusión de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros o en la difusión de actividades de campaña.

Estas reformas electorales obedecieron sin duda a una situación en la que los partidos políticos de oposición al régimen autoritario se habían fortalecido, lo que provocaba una competencia electoral intensa. A su vez, la contienda electoral se ampliaba como resultado del continuo proceso de liberalización política. En este sentido, con las reformas al Cofipe aplicables al proceso electoral de 1997, el control sobre el proceso electoral que durante 80 años mantuvo el Ejecutivo, a través del secretario de Gobernación, dio paso a una nueva conformación de los órganos electorales: el avance, en esta ocasión, llegó a ser de enorme trascendencia ya que el control del proceso electoral quedó en manos de ciudadanos, reforzándose la independencia del IFE al desligar al poder ejecutivo de su integración y reservar el voto exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

En este nuevo marco de competencia electoral, era esperable que en los subsecuentes procesos electorales se observaran condiciones en las que la competencia se realizara intensamente. Cuando esto ocurre, los partidos tienen que disputar los votos y esa competencia se realiza esencialmente a través de los medios de comunicación. En los hechos, la verdadera disputa electoral tiene lugar en los medios de comunicación, ya que es en éstos donde se establece el vínculo entre partidos políticos y ciudadanos. Por tal razón, la legislación electoral buscó adaptarse a la nueva realidad.

Las reformas de 1996 al Cofipe –que se aplicaron al proceso electoral de 1997– resultaron fundamentales porque dotaron de autonomía al IFE, pero también porque determinaron las bases de los derechos y obligaciones de los partidos políticos durante sus campañas electorales y en su relación con los medios de comunicación. La reforma de 1997 fue tan importante que desde entonces el libro segundo de los partidos políticos no ha sufrido modificaciones, de modo que los dos procesos electorales objetos de este estudio, 2000 y 2003, se han desarrollado de acuerdo con el mismo marco legal.

Por la importancia de este marco jurídico, en lo que sigue lo expondremos ampliamente. Esta reforma se caracterizó por buscar garantizar condiciones de equidad en el acceso al financiamiento público y a las prerrogativas para todos los partidos políticos. En

el Cofipe de 1997 se buscó sobre todo reglamentar las campañas y los discursos de los partidos políticos en los medios de comunicación, se mantuvo y fortaleció el derecho de los partidos políticos al financiamiento público y a las prerrogativas. En el Artículo 38 se determinaron como obligaciones de los partidos políticos las siguientes:

- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros [...]
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña [...]22

Para el ejercicio de las prerrogativas, en el Artículo 43, con el fin de garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, se estableció que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del IFE tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos. Adicionalmente, para garantizar el proceso de autonomía e independencia de los órganos electorales, cada uno de los partidos políticos tendrá derecho de acreditar ante la Comisión de Radiodifusión un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Respecto a los tiempos de radio y televisión, en el Artículo 44 se estableció que “del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación”.23

Con el fin de garantizar que esos tiempos se utilicen adecuadamente, se determinó que los partidos políticos deberán emplear, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Al mismo tiempo, con el propósito de garantizar las condiciones de equidad en la transmisión de los programas de los partidos políticos, se estableció que éstos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas que correspondan a cada partido se hará mediante sorteos semestrales.

Una modificación interesante que aparece por primera vez con la reforma de 1997 es la relativa a que la información difundida a través de los medios de comunicación tiene que realizarse de acuerdo con el principio de equidad. Al respecto, en el Artículo 46 se determina:

[...] 1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, tomará las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

2. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo

estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia.

3. La Dirección Ejecutiva gestionará el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos²⁴

En cuanto a la regulación sobre el uso de la televisión, en el Artículo 47 se hicieron precisiones acerca de este tema, incluso se establecieron tiempos de transmisión. Se fijó que en las elecciones para elegir presidente de la República, “el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión y en los procesos electorales en que se elija el Congreso de la Unión los tiempos de transmisión serán del 50%”.²⁵

Sin duda, gran parte de los esfuerzos de esta reforma electoral se concentraron en hacer posible que todos los partidos políticos tuvieran acceso a los medios de comunicación en condiciones de equidad. Ello condujo a que en el Artículo 47 se estableciera lo siguiente:

[...] c) Durante el tiempo de las campañas electorales [...] se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión.

2. Del tiempo de transmisión [...] corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total.

3. El tiempo de transmisión [...] se distribuirá entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.²⁶

Se conservó la atribución de los partidos políticos de contratar tiempo en la radio y la televisión y se hicieron modificaciones que tienen que ver con la imparcialidad de los medios informativos. De entrada, se repitió que

[e] Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.²⁷

Adicionalmente, se determinó:

[...] 12. La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General.

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros

En realidad, estos intentos para conseguir que los medios fueran imparciales no resultaron exitosos. Los medios no responden a la legislación electoral, los monitoreos sólo pueden controlar los tiempos de transmisión en los noticieros, pero no los contenidos. Tampoco es posible evitar que particulares contraten tiempo de transmisión para favorecer a un partido o para hacer propaganda en contra de otro. Se trata, así, de esfuerzos encomiables, pero definitivamente insuficientes.

Una consideración novedosa de la reforma de 1997 al Cofipe fue que, por primera vez, se trató de resolver el problema de la parcialidad de los medios de comunicación. En el Artículo 186 se reconoció a partidos y candidatos el derecho de aclaración, cuando considerasen que la información difundida en los medios de comunicación deformara sus actividades, atributos y mensajes. Este derecho era reconocido con independencia de las disposiciones civiles y penales.

Un asunto que mereció la atención de los legisladores fue el relativo a las encuestas. Como ya se había advertido en la reforma anterior, las encuestas podían ser un arma propagandística. Por ello, en congruencia con el propósito de que el clima de competitividad se preservara y en prevención de malos manejos de los partidos políticos y medios de comunicación, en el Artículo 190 se estableció que las personas que realicen encuestas o estudios de opinión, además de entregar el estudio completo al IFE. “adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General”.²⁸

La reforma de 1996 al Cofipe –aplicada en las elecciones de 1997– trató de resolver un conjunto de asuntos que pudieran manchar la imparcialidad y la transparencia indispensables para que un proceso electoral fuese democrático. Las modificaciones son precisiones que llegan al detalle con respecto a los tiempos y a los usos de la propaganda electoral en los medios de difusión masiva, puntualizan los montos del financiamiento público, afinan los mecanismos de registro y control del ejercicio de ese financiamiento y, finalmente, son más rigurosas las sanciones para los partidos que violen las disposiciones. Como hemos advertido, toda la fiscalización se localiza en un solo lado de la ecuación, mientras que el otro se mantiene intocado, lo que altera las condiciones de equidad perseguidas.

Adicionalmente a la Constitución y al Cofipe, las actividades de los partidos políticos son delimitadas por el *Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes*. El objetivo de esta norma es vigilar el destino del financiamiento público y, en el caso del financiamiento privado de los partidos políticos, averiguar su origen y también su destino. Para ello, se faculta a la autoridad electoral para vigilar el apego a derecho en el ejercicio de estas atribuciones.²⁹ Este reglamento surge para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 49 A del Código Electoral.³⁰

Aunque se formulan con un mismo propósito general y un sentido específico común, el Cofipe y el Reglamento tratan de garantizar cosas diferentes. En el Código se establecen los derechos de los partidos políticos tanto al financiamiento público como a las prerrogativas, mientras que en el reglamento se establecen las obligaciones de los partidos políticos de reportar tanto el origen como el destino de sus recursos.³¹ Con el diseño del Código se resuelven derechos; con el Reglamento, en la medida en que se da por supuesto que los partidos políticos buscarán ventanas de oportunidad para lograr mejores condiciones en la

competencia electoral, ya sea rebasando los topes de campaña, recibiendo financiamiento de fuentes prohibidas, o bien rebasando los topes para financiamiento privado, se busca controlar, por lo que se establecen obligaciones.

El diseño de la fiscalización de los partidos políticos es muy reciente. La primera experiencia de fiscalización ocurre con el *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes*, del 7 de diciembre de 1998. Durante el proceso federal de 1997, los partidos políticos gozaron del derecho al financiamiento público, pero no tuvieron que reportar ni justificar su ejercicio.³² Ello, por supuesto, da cuenta del avance en la competencia electoral, ya que el uso de recursos se convierte en un factor que puede desequilibrar la contienda. Estos recursos, además, pueden provenir de fuentes estatales, aunque diferentes de las prerrogativas acordadas y conocidas, así como de origen privado, incluso extranjero, las cuales se entienden como ilegales y, por tanto, motivo suficiente para modificar el carácter de una elección.

Por la importancia del tema y por las dificultades técnicas que implica la fiscalización, se han realizado varias reformas al Reglamento tendientes a aumentar sus posibilidades de vigilancia y a mejorar los resultados. Respecto a la elección federal de 2000,³³ los partidos políticos condujeron sus acciones de acuerdo con el Cofipe y el Reglamento, con las modificaciones aprobadas el 17 de diciembre de 1999 y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2000.

En esa versión del Reglamento, en la parte de lineamientos y en lo relativo al registro de los ingresos y egresos, tanto en efectivo como en especie, se estableció la obligación de que los partidos políticos tuvieran registros contables realizados con base en procedimientos previamente acordados³⁴ y se especificó que todos los ingresos, tanto públicos como privados, deberían ser depositados en cuentas bancarias, para posibilitar su seguimiento.

Respecto a los egresos, el mismo ordenamiento establece en el artículo 12 que “deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables”.³⁵

En lo directamente relacionado con el acceso y el gasto de los partidos políticos en los medios de comunicación, se establece en el mismo artículo 12:

[...] 12.8. Los comprobantes de los gastos efectuados en propaganda en radio y televisión deberán incluir los promocionales que amparan la factura y el periodo de tiempo en el que se transmitieron. Los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales son parte de la operación mercantil y no implican donación alguna,

a) Los comprobantes de gastos efectuados en propaganda en televisión también deberán especificar el tipo o tipos de promocionales que amparan, y el número de transmisiones realizadas para cada tipo de promocional.

b) Los comprobantes de gastos efectuados en propaganda en radio, también deberán especificar el tipo o tipos de promocionales que amparan, y el número de transmisiones realizadas para cada tipo de promocional.³⁶

Dado el derecho de los partidos políticos a gozar de financiamiento, y en razón de las dificultades para fiscalizar el destino de los recursos asignados a cada uno de los partidos,

se otorgaron amplias facultades a la Comisión de Fiscalización. En el Artículo 19 se determinó lo siguiente:

La Comisión de Fiscalización, a través de su Secretario Técnico, tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Durante el periodo de revisión de los informes, los partidos políticos tendrán la obligación de permitir a la autoridad electoral el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros.³⁷

Sin duda, uno de los temas que más ha llamado la atención es el relativo a los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales. Lo reciente de los procedimientos de fiscalización, las dificultades técnicas para llevar a cabo la vigilancia y los comportamientos de los dos grupos de actores motivo de este análisis –los partidos políticos y los medios de comunicación– han propiciado que el órgano fiscalizador realice constantes reformas al Reglamento a fin de ampliar sus capacidades técnicas de fiscalización. Esta es la razón por la que el proceso electoral de 2003 se llevó a cabo siguiendo las reformas al Reglamento de diciembre de 2002. Estas reformas incorporaron básicamente ajustes técnicos que buscan mayor eficiencia en el control y vigilancia del origen, uso y aplicación de los recursos de los partidos políticos y en la presentación de sus informes.

Resultado de esta modificación, en el Artículo 1.2 se dispone que se podrá requerir a los partidos políticos que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta, y que esos estados podrán ser auditados con información proveniente de las propias empresas bancarias. Por ello se establece la obligación de los partidos políticos de enviar un oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el cual autoricen al IFE para obtener cualquier información y certificación relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros en el sistema financiero nacional. Textualmente, se establece lo siguiente

[...] 1.1. Todos los ingresos en efectivo que reciban los partidos políticos deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, que serán manejadas mancomunadamente por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas de cada partido. El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización podrá requerir a los partidos políticos que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta.³⁸

En el Artículo 12.8, que regula la facturación de propaganda en radio y televisión, se incorporan los requisitos que tendrán que cumplir los comprobantes de los gastos efectuados. En primer lugar, se precisa que en las hojas membreteadas que deberán anexarse a cada factura, se incluirá una relación de cada uno de los promocionales que ampara la factura junto con el valor unitario de todos y cada uno de ellos, independientemente de que éstos sean o no resultado de bonificaciones. Asimismo, se dispone que el importe y el número total de los promocionales detallados en las hojas membreteadas deben coincidir con el valor y el número de promocionales que ampara la factura respectiva, incluyendo los promocionales que fueron resultado de bonificaciones hechas por las empresas transmisoras.

Con estas precisiones se busca obtener dos objetivos. En primer lugar, que la información relativa al valor unitario de cada uno de los promocionales de cada partido político permita transparentar las operaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación. En segundo lugar, se complementa la regla del Artículo 12.8 que establece que los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales no implican donación alguna. Ello se realiza obligando a que las empresas vendedoras formalicen la factura en papel oficial y en materia de bonificaciones se incluya una consideración sobre los valores unitarios y las tarifas de los promocionales.³⁹

[...] Los comprobantes de los gastos efectuados en propaganda en radio y televisión deberán incluir, en hojas membreadas de la empresa que se anexas a cada factura, una relación de cada uno de los promocionales que ampara la factura y el periodo de tiempo en el que se transmitieron. Los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales son parte de la operación mercantil y no implican donación alguna, siempre y cuando su valor unitario no sea menor al mínimo de las tarifas que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con los artículos 9, fracción IV, y 53 de la Ley Federal de Radio y Televisión, tarifas estas últimas que se harán del conocimiento de los partidos políticos con un mes de antelación al inicio de las campañas electorales, previa solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En las hojas membreadas deberá incluirse el valor unitario de todos y cada uno de los promocionales, independientemente de que éstos sean o no resultado de bonificaciones. El importe y el número total de los promocionales detallados en las hojas membreadas debe coincidir con el valor y número de promocionales que ampara la factura respectiva, incluyendo los promocionales resultado de las bonificaciones antes referidos.⁴⁰

Para brindar mayor claridad en el registro contable de los gastos que se realicen en medios masivos de comunicación y tener claramente identificados los gastos que se realicen en prensa, radio y televisión, se incorpora un inciso al Artículo 12. En concordancia con este artículo, se reforma el Catálogo de Cuentas para separar claramente dichas cuentas contables.

12.10. Todos los gastos que los partidos políticos realicen en prensa, radio y televisión deberán tenerse claramente registrados e identificados en las cuentas contables del partido, de conformidad con el Catálogo de Cuentas previsto en el presente Reglamento.⁴¹

Como puede observarse, las reglas que determinan el comportamiento de los partidos políticos han tenido una evolución que se explica por la manera como se han ido fortaleciendo los partidos opositores al partido oficial, lo que ha convertido la arena electoral en un espacio en el que verdaderamente se disputan los votos de los electores. A través de la vía electoral los partidos buscaron hacerse del gobierno, lo que se convirtió en un impulso al proceso de liberalización política que, posteriormente, condujo a la transición democrática. Durante el periodo de liberalización política, la regla electoral tendía a equilibrar las condiciones de competencia de los partidos políticos con registro. Ello implicó un esfuerzo constante que se concentraba en garantizar el acceso al financiamiento y a las prerrogativas y a buscar que los partidos accedieran a él en condiciones de equidad.⁴² Por otro lado, con las reglas establecidas para el reconocimiento de nuevos partidos políticos

se mantuvo la estructura oligopólica vigente, abriendo a cuentagotas la puerta a los nuevos competidores. Es indudable que, también en este aspecto, un factor que contribuyó poderosamente al mantenimiento de la estructura política oligopólica fue el interés de los partidos actuales y el tipo de alianzas desarrollado con los partidos menores, gracias al cual éstos han podido subsistir pese a carecer de un respaldo popular demostrable.

Una vez que el proceso de transición democrática por la vía electoral permitió la alternancia, las preocupaciones cambiaron. La competencia electoral obligó a enfrentar dinámicas propias de sistemas competitivos. Al estar ya garantizado el derecho al financiamiento público y a las prerrogativas, la preocupación esencial es vigilar el ejercicio de ese financiamiento⁴³ y controlar la relación de los partidos políticos con los medios de comunicación, factor esencial en la competencia electoral, con el objetivo primordial de que ésta no distorsione las condiciones de equidad establecidas en la ley.

A fin de ubicar la discusión, podríamos decir que hasta 1997 la principal preocupación fue lograr condiciones equitativas de competencia. Una vez instaurada la competencia electoral, la dinámica de los partidos políticos y sus técnicas de adaptación a esa competencia han obligado a preocuparse y a buscar una reglamentación muy precisa respecto al ejercicio de sus atribuciones y a los límites, principalmente en lo relativo al financiamiento público y al acceso a los medios de comunicación.

En todo caso, los partidos políticos tienen la clara obligación de presentar informes. Son vigilados por una autoridad y reciben sanciones si sus actividades se ubican fuera del marco legal.⁴⁴ Las actividades de los partidos políticos se encuentra limitadas por un marco jurídico que reconoce sus derechos, pero que además les asigna importantes obligaciones que son fiscalizadas por una autoridad, ciertamente limitada pero activa, de modo que la acción de los partidos políticos durante los procesos electorales enfrenta restricciones importantes, mientras que en el caso de los medios de comunicación éstas son prácticamente inexistentes.

2.2 DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES

En contraste con el desarrollo que ha tenido la reglamentación sobre los partidos políticos y con la gama de asuntos que aborda, la normatividad relativa a los medios de comunicación tiene como principal objetivo garantizar la libertad de expresión. En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Artículo 6 se estableció: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado".⁴⁵ En el mismo sentido, en el Artículo 7° se establece:

Artículo 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.⁴⁶

En lo relativo al régimen de propiedad privada, la misma Constitución establece en el Artículo 27:

[...] La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]

[...] La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana [...]

[...] el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal [...] ⁴⁷

En este artículo se define lo que constituye la propiedad privada como tal; en lo referente a los bienes que son dominio de la Nación se señala que sólo podrán ser aprovechados por los particulares a través de concesiones. Es importante anotar que la misma Constitución prohíbe la formación de monopolios –lo cual, sin embargo, no se ha atendido en la industria de los medios:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. [...] La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.⁴⁸

En lo que respecta a la normatividad específica de los medios de comunicación, en el Artículo 1º de la *Ley Federal de Radio y Televisión* se establece que “corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible”.⁴⁹

Por esta razón, en el Artículo 2º se determina que “el uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley”.⁵⁰

En esa misma ley, en el Artículo 4º se establece: “La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”, tanto a la radio como a la televisión se les asigna la función social de contribuir al fortalecimiento nacional, determinando que procurarán “[...] fortalecer las convicciones democráticas [...]”.⁵¹

Puesto que la *Ley Federal de Radio y Televisión* se encuentra sujeta a lo establecido en el Artículo 27 constitucional, en el Artículo 8º de esta ley se establece que todo lo relativo

a ambos medios es de jurisdicción federal, correspondiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión y a la Secretaría de Gobernación vigilar las transmisiones de ambos medios.⁵²

Para demostrar la centralidad y las posibilidades de intervención que tiene el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación, en el Artículo 13 se establece que el Ejecutivo federal al otorgar concesiones determinará “la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión”.⁵³ De hecho, la explotación de una concesión no es ilimitada: el tiempo máximo son 30 años.⁵⁴ Adicionalmente, en el Artículo 34 se establece:

El Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo anterior, tendrá en todo tiempo, derecho de adquirir los bienes que el concesionario conserve en propiedad, previo pago de su valor, fijado por peritos nombrados conforme al procedimiento judicial señalado en materia de expropiación, que los valúen conforme a las normas de la misma.⁵⁵

Un artículo que guarda relación con los gastos de campaña de los partidos políticos, concretamente con el gasto destinado a pagar información difundida por los medios de comunicación, es el 53. En él se determina que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes “fijará el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras comerciales en el cobro de los diversos servicios que les sean contratados para su transmisión al público”,⁵⁶ y es la misma secretaría la encargada de vigilar que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan bonificaciones que impliquen la reducción de éstas.⁵⁷

En buena medida, esta ley fue diseñada con el fin de garantizar el derecho de expresión. Ello se especifica claramente en el Artículo 58, en el que se declara: “El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes”.⁵⁸

Ello, por supuesto, no implica que el respeto a esta libertad obligue a que el Estado renuncie a sus atribuciones. En consecuencia, las posibilidades de intervención estatal se mantienen vigentes: en el Artículo 49 se determina que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Además, en el Artículo 26 se establece que todas las estaciones de radio y televisión del país estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación, y también se establece un menú muy amplio de posibles prohibiciones a cargo de la misma Secretaría de Gobernación.⁵⁹

Contrariamente a lo ocurrido con la legislación electoral, que ha vivido un muy intenso proceso de reformas tendientes a actualizarla, la regulación de los medios de comunicación ha permanecido prácticamente estática. La *Ley de Radio y Televisión* data de 1963; fue diseñada en un contexto de concentración de poder, no democrático y no competitivo, de modo que otorga un poder muy amplio a la Secretaría de Gobernación para vigilar sus acciones, pero, al mismo tiempo, no transparenta su función pública, abriendo un espacio permanente para la negociación.

Al igual que los partidos políticos, los medios de comunicación, especialmente la televisión, no participan en la vida pública como libres competidores, pues constituyen monopolios que gozan de la protección del Estado. Cuando ambas estructuras concentradas interactúan, de un lado, oligopolios que responden a intereses políticos que son explícitos

y, del otro lado, monopolios que responden a intereses particulares que no son públicos, uno de ellos tiene menores restricciones y menos obligaciones que cumplir, por lo que la competencia ocurre en condiciones de desventaja para los partidos políticos.

La *Ley de Radio y Televisión* no se adaptó a las condiciones de competitividad electoral, no se transparentaron las funciones públicas de los medios de comunicación y, con ello, se oscureció su posible relación con los partidos políticos, colocándolos en una situación de muy baja restricción para la negociación,⁶⁰ lo cual produjo inequidad en la competencia electoral y generó un impacto fundamental para los ciudadanos: la reducción de las fuentes de información, lo que erosiona el circuito completo de la representación democrática.

NOTAS DEL CAPÍTULO 2

- 1 “El papel protagónico que los medios de comunicación juegan en el México moderno no obedece solamente a la democratización del sistema político, es producto también de un proceso de desarrollo tecnológico que genera condiciones para que la información fluya de manera incesante en todas partes del mundo” [Leonardo Curzio, “Los medios y la democracia”, en *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 4), 2004, p. 50].
- 2 “El financiamiento a partidos y campañas puede afectar la libre elección de los votantes de dos maneras: en primer lugar, puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación a favor de los partidos y candidatos con más recursos, y en segundo lugar en el supuesto de que las fuentes de financiamiento privado no sean fiscalizadas adecuadamente o no reporten públicamente sus estados financieros, nombres de donantes y montos de aportaciones, hace muy difícil que los votantes puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Sin asegurarse de que la persona a la que eligen terminará siendo su representante o si podría convertirse eventualmente en un instrumento manipulado por grupos de empresarios que encabezan corporaciones o grupos de interés” (Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2004, p. 19).
- 3 “Los políticos no ignoran la intencionalidad de los medios pero, por lo general, aspiran a manejarla y beneficiarse de ella. Allí radica, posiblemente una de las causas de la relación inestable, contradictoria y equívoca que suele haber entre políticos y medios [...] La relación entre políticos y medios –igual que, en buena medida, el resto de la política– suele convertirse en transacción continua. Así es la política, en casi todas las circunstancias. El problema en este caso radica en que para buscar un trato favorable, los políticos les ofrecen a los medios beneficios mercantiles, administrativos y propiamente comunicacionales. Entre los primeros se encuentran la contratación de publicidad, prebendas a reporteros y privilegios legales y extralegales a directivos de empresas mediáticas” [Raúl Trejo Delarbre, “Democracia cercada: política y políticos en el espectáculo mediático”, en *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 4), 2004, p. 103].
- 4 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc
- 5 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, Art. 41.
- 6 *Ibid.*
- 7 Para Mauricio Merino, “la mexicana ha sido una transición basada, principalmente, en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Se trata de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos políticos y éstos, a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral: todo ello, agregando el aprendizaje y la confianza creciente de los electores en el poder de su voto” (Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 21).
- 8 La *Ley Electoral* del 6 de febrero de 1917 no mencionaba el término de campaña electoral e incluso su legislación en torno a los partidos políticos era muy breve. Las limitaciones legislativas para las actividades de los partidos políticos fueron prácticamente inexistentes: se formaban con pocos simpatizantes, no se les pedía que cumplieran con actos de campaña, ni con la elaboración

de documentos, tampoco se determinaban los contenidos de éstos y para nada se reglamentaban sus actividades de campaña y su propaganda política. Los controles políticos se encontraban en el funcionamiento mismo del régimen, de modo que la arena electoral era apenas simbólica. Prácticamente desde la elección de Francisco I. Madero hasta la del general Lázaro Cárdenas no existió reglamentación sobre los partidos políticos y la campaña electoral.

- 9 La campaña electoral de Ezequiel Padilla en 1946 y la de Miguel Henríquez Guzmán en 1952 pusieron en evidencia la pertinencia del espacio electoral, pese a que no había condiciones de competencia mínimamente democráticas. Eso se constata cuando se atiende al número de votos que se registraron formalmente para los dos principales opositores a los candidatos oficiales. En 1946, Ezequiel Padilla fue postulado por el Partido Democrático Mexicano y, según los registros oficiales, recibió 19.32% de votos, frente a Miguel Alemán, que obtuvo 77.87%; cuántos votos realmente se emitieron para este candidato es algo que nunca se podrá saber. Con Miguel Henríquez Guzmán, candidato de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano se reconoció que logró 15.88% de los votos emitidos, frente a 74.31% obtenido por Adolfo Ruiz Cortines. La verdadera magnitud del respaldo de los ciudadanos a esta candidatura es imposible saberla (Carlos Martínez Assad, *La sucesión presidencial en México 1928-1988*, México, Nueva Imagen, 1990, p. 28).
- 10 Aumentaron los requisitos y el número de afiliados necesarios para obtener el registro como partido político nacional:
 “Artículo 24. - Para la constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:
- I. Contar con número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una...” (Antonio García Orozco, Recopilación y trabajo introductorio de *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, p. 298).
- 11 “Artículo 125. - La propaganda electoral estará sujeta a las siguientes reglas:
- I. Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos;
 - II. Se prohíben las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, o que inciten al desorden;
 - III. No se permitirá el empleo de los pavimentos de las calles, calzadas o carreteras y de las aceras y cordones respectivos, y el de las obras de arte y de los monumentos públicos para la fijación o inscripción de la propaganda;
 - IV. Se prohíbe la fijación e inscripción de propaganda en los edificios públicos de la nación, de los estados o de los Municipios; en los locales de las oficinas públicas de cualquier categoría o en los edificios que éstas ocupen, así como la inscripción de la propaganda, sin permiso del propietario, en los edificios y obras de propiedad particular” (Antonio García Orozco, *op. cit.*, p. 421).
- 12 Antonio García Orozco, *op. cit.*, p. 421.
- 13 “Artículo 201. La Secretaría de Gobernación podrá suspender el registro de un partido político en los siguientes casos:
- [...] III. Cuando destine las franquicias postales o telegráficas que se le otorgan, o los derechos que tenga en la radio y la televisión, para fines ajenos a los señalados por esta ley y reglamentos [...]
- Artículo 204. La Comisión Federal Electoral suspenderá el acceso de los partidos a la radio y a la televisión, por uno, varios o la totalidad de los programas a que tenga derecho durante la campaña electoral respectiva, en caso de violaciones a lo dispuesto por esta ley, o a las otras

disposiciones que regulen las transmisiones por radio y televisión" (Antonio García Orozco, *op. cit.*, pp. 504-505).

- 14 "Artículo 49. La Comisión Federal Electoral determinará mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas a que se refiere el artículo anterior.

Dichas disposiciones se sujetarán en todos los casos a las bases siguientes:

SECCIÓN A. *Radio y televisión.*

a) Para el uso permanente que los partidos políticos hagan de la radio y la televisión, la Comisión Federal Electoral será órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión de producción técnica;

[...] f) La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones;

g) La Comisión de Radiodifusión tendrá a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes", *Código Federal Electoral*, México, Ediciones Andrade, 1987, pp. 51-53.

- 15 *Código Federal Electoral, op. cit.*, p. 274.

- 16 "Art. 49. Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales."

"Art. 56. Los partidos políticos deberán presentar, con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión; los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta. Los guiones deberán ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción" (*ibid.*, pp. 21-22).

- 17 "Art. 38. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

[...]

c) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor de cincuenta por ciento del que les corresponda;

[...]

o) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos" (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Porrúa, 1990, pp. 25-26).

- 18 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, op. cit.*, p. 29.

- 19 *Ibid.*, p. 106.

- 20 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1994, p. 25.

- 21 *Loc. cit.*

- 22 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2005, www.cdhecu.gob.mx

- 23 *Ibid.*

- 24 *Ibid.*

- 25 *Ibid.*

- 26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 “Las actividades de fiscalización entrañan, excepto los casos de la publicidad o la transparencia, elevados costos de operación y de oportunidad, por las estructuras burocráticas que se encargan de dichas actividades y por todo lo que deja de hacerse en materia de prevención y persecución del delito” (Instituto Federal Electoral, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFE, 2000, p. 72).

30 “La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
[...]
- e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
[...]
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan...” (Cofipe, 2005, www.cddhcu.gob.mx)

31 “[...] El imperio de la ley es una variable que parece impactar de manera clara en la pretensión preservativa de los regímenes de financiamiento, puesto que por más salvaguardas que contemplan los diseños de financiación de la actividad político-electoral, si no se encuentran acompañadas de un escenario de confiabilidad de las disposiciones normativas, difícilmente puede garantizarse un desempeño acorde a la naturaleza democrática de los actores que intervienen en las actividades de financiamiento” (Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 81).

32 El *Código Federal Electoral* de 1987, en el Artículo 1 fracción VIII, señalaba que los partidos políticos debían justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. No existe constancia de que esa norma se haya acatado (Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 6).

33 Sin embargo, “incrementar la eficacia de la fiscalización supone darse a alguna de las siguientes tareas o una combinación de ellas; elevar la eficiencia respecto al uso de recursos, aumentar el presupuesto destinado a esta tarea o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización” (Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 117).

34 *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes*, del 17 de diciembre de 1999 (www.ife.org.mx)

- 35 *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes*, del 17 de diciembre de 1999, *op. cit.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 *Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 2003.*
- 39 Con la precisión de que esto es así siempre y cuando el valor unitario de los promocionales recibidos por dicho concepto no sea menor al mínimo de las tarifas que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con los artículos 9, fracción IV, y 53 de la *Ley Federal de Radio y Televisión*. Lo anterior se establece en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 49, párrafo 2, inciso g), del Cofipe en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.
- 40 *Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 2003, op. cit.*
- 41 *Ibid.*
- 42 La alta propensión rentista del régimen de financiamiento de la actividad político-electoral en México es quizá una de sus características torales. Esto supone que los actores políticos se muevan en un ambiente presupuestal relajado. A los partidos políticos se les proporcionan recursos de manera permanente para llevar a cabo sus actividades ordinarias; gozan de esta prerrogativa porque están definidos como entidades de interés público (Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 121).
- 43 Un apartado interesante de este reglamento, aunque no directamente relacionado con el tema de los medios de comunicación, es el relativo a los reportes de gastos en los procesos electorales internos de los partidos políticos, en este sentido, en el Artículo 16 del Reglamento se determina:
“[...]16-A.1. En el informe anual deberán reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales [...]
[...]16-A.4. Todos los ingresos que se reciban y los egresos que se realicen con motivo de las campañas internas referidas deberán registrarse en la contabilidad del partido en diversas subcuentas de conformidad con el Catálogo de Cuentas, y deberán estar soportados con la documentación [...]” (*Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 2003, op. cit.*).
- 44 “... el debate actual en torno a las reformas que requiere nuestro sistema electoral gire fundamentalmente en torno a la necesidad de promover una reforma que fortalezca los mecanismos de fiscalización y transparencia en los ingresos y gastos de los partidos. Este asunto está relacionado con la demanda de disminuir gradualmente el monto de financiamiento público a partidos y campañas, pues además de que el financiamiento público que gozan es muy alto a escala internacional, la falta de fiscalización no permite garantizar que los recursos que provee tal financiamiento se asignen a las actividades contempladas originalmente (Eduardo Guerrero Gutiérrez, *op. cit.*, p. 11).
- 45 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 *Ley Federal de Radio y Televisión*, www.cddhcu.gob.mx

50 *Ley Federal de Radio y Televisión*, *op. cit.*

51 *Ibid.*

52 El Artículo 10 de la *Ley Federal de Radio y Televisión* establece que compete a la Secretaría de Gobernación:

“I. Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos;

[...]

V. Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta ley” (*ibid.*).

53 *Ibid.*

54 Aunque el mismo artículo establece que “el término de una concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros” (*ibid.*).

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 La excepción a esta regla también fue considerada en la legislación: “Artículo 55. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los convenios celebrados por las difusoras, con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la Sociedad o de un servicio público...” (www.cddhcu.gob.mx).

58 *Ibid.*

59 El Artículo 63 *Ley Federal de Radio y Televisión* establece: “Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos” (*ibid.*).

60 “...entre quienes nos preocupamos por los medios y sus relaciones con el poder político y con la sociedad en este país, estamos acostumbrados a reconocer cada vez con mayor impasibilidad que el régimen legal para la comunicación se encuentra patéticamente atrasado, que las leyes que tenemos no se cumplen o se cumplen mal, que incluso a veces es preferible que esas leyes no se acaten porque de ser así padeceríamos la aplicación de una restrictiva moral conservadora o los excesos de un autoritarismo estatal paternalista y censor” (Raúl Trejo Delarbre, *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*, México, Cámara de Diputados, 2000, p.135).

3. Origen y monto de los recursos que los partidos políticos gastan en los procesos electorales

La complejidad y la amplitud de las sociedades modernas obliga a que los partidos políticos tengan que utilizar los medios de comunicación para que sus propuestas lleguen al mayor número posible de electores. Esta necesidad coloca a los medios de comunicación en el centro de la disputa electoral. De hecho, en ellos ocurre esa disputa. Los medios electrónicos de comunicación, en consecuencia, resultan fundamentales en los regímenes democráticos contemporáneos.

En los últimos años, prácticamente en todo el mundo, han ocurrido una serie de cambios que desmantelaron el Estado de bienestar. Un subconjunto específico de esta nueva filosofía económica, política y social se planteó reducir la intervención gubernamental en la vida económica y política. En muchos países se privatizaron empresas públicas y se desregularon numerosas actividades. En América Latina y en México, esta reducción de la presencia estatal llevó a que los gobiernos vendieran o cerraran sus empresas de comunicación: televisoras, radiodifusoras, periódicos, papeleras, entre otras.

Esta ola de cambios, que en América Latina ocurrió junto con el fin de los gobiernos militares, abrió las sociedades a regímenes de carácter democrático. Una vez superadas las dictaduras, tuvo lugar una intensa lucha política entre los partidos para conquistar los gobiernos de sus países. En esta lucha, los medios de comunicación jugaron un papel trascendente. Estos medios de comunicación, la industria misma, están constituidos por poderosas empresas privadas, sin ningún contrapeso estatal, con un Estado disminuido en sus capacidades regulatorias y de control.

La trascendencia de los medios por el carácter de su propia función, aunado a su peso político, les ha permitido jugar un papel fundamental en la definición de los resultados electorales. En México, la influencia de los medios electrónicos de comunicación, concretamente de la televisión, es indudablemente relevante. Esta relevancia se convierte en un poder extraordinario, puesto que el mercado televisivo es controlado únicamente por dos empresas privadas. Las televisoras, con su poder monopólico, son capaces de inclinar la balanza electoral para el lado que las favorezca. Son, en consecuencia, electoralmente decisivas.

La cuestión electoral es un asunto de equidad. Si los medios son necesarios y por su poder monopólico resultan decisivos, es natural que alteren el propio funcionamiento democrático, que tendría que estar basado en una relación sana y equilibrada entre los partidos y los medios. En esta relación, es natural que ocurran desviaciones de la ruta democrática que, en la legislación electoral, se ha intentado corregir con medidas que controlan lo referente al financiamiento. En principio, dado su carácter de entidades de interés público, los partidos reciben financiamiento público para sus actividades, tanto ordinarias como de campaña electoral.

De acuerdo con la literatura que se ha ocupado del tema del funcionamiento y la construcción de instituciones democráticas, los resultados electorales son definidos por los medios de comunicación, en la medida en que éstos son la vía por la cual los partidos políticos difunden sus plataformas, presentan a sus candidatos y dan cuenta de su confrontación con los adversarios políticos. Una parte de esta información la difunden en los espacios de información noticiosa, mientras que otra, probablemente la de mayor importancia, la transmiten mediante anuncios pagados. En consecuencia, la variable del financiamiento resulta fundamental en la definición de los resultados electorales. Se trata del encuentro comercial entre los partidos y los medios, particularmente las televisoras, que ocurre en un contexto en el que se conjugan la propiedad privada de las televisoras y la necesidad de los partidos políticos de anunciarse en sus espacios publicitarios con el fin de competir por los votos.

Una buena parte de lo que gastan, y que explica la frecuencia de la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación, está determinada por los montos de financiamiento público que otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a los partidos políticos. Para conocer los montos que los partidos gastan durante los procesos electorales y su relación con los medios de comunicación, es necesario tomar en consideración tres datos fundamentales: el financiamiento público para gastos de campaña que reciben del IFE los partidos políticos, los topes de gasto de campaña que fija el Consejo General del IFE y, finalmente, el reporte de gastos que hacen los partidos políticos una vez concluido el proceso electoral.

3.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y COMPETENCIA ELECTORAL

La teoría democrática ha sostenido que una parte fundamental de la competencia electoral, en muchos de los países democráticos, se desarrolla en el espacio de los medios electrónicos. La decisión política que privilegia el uso de los medios de comunicación, frente a otras posibilidades de comunicación relativamente más directa, ha implicado que la cantidad de votos que obtienen los partidos se considere relacionada directamente con la cantidad de tiempo que cada uno de esos partidos políticos ocupa en los propios medios.

En el capítulo dos abordamos la importancia de la competencia política en la transformación de la legislación electoral que tendió hacia la creación de reglas más equitativas. Una consideración que se deriva de esto es que los partidos políticos asumen que su posibilidad de competir deriva de su acceso a los medios de comunicación en una situación de equilibrio. De hecho, a partir de 1996 las reformas electorales se han concentrado en regular la relación partidos políticos-medios de comunicación; dichas reformas han sido promovidas por los propios partidos y también por la autoridad electoral.

Un criterio que ha ordenado estas constantes reformas, cuyo propósito es buscar equilibrios, es la consideración de que el factor determinante de la equidad indispensable para lograr una contienda democrática son los recursos de los que cada partido dispone para pagar espacios en los medios de comunicación. La relación de los partidos políticos con los medios de comunicación está determinada por los contenidos del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), que en el Artículo 36 establece el derecho de los partidos políticos a disfrutar de las prerrogativas y a recibir financiamiento público.

Por supuesto, el contenido más importante de las prerrogativas es el relativo al acceso a la radio y la televisión.

Según el Cofipe, los partidos políticos establecen una doble relación con los medios de comunicación: una que se relaciona con las prerrogativas y otra que tiene que ver con la compra de tiempo-aire para transmitir propaganda política. En cuanto a las prerrogativas, los partidos políticos no tienen relación directa con los medios de comunicación. La negociación la realiza el IFE a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto que, de acuerdo con el Artículo 43 del Código, tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de los tiempos oficiales que se les otorga.

De acuerdo con el Artículo 47, durante las campañas electorales aumenta el tiempo oficial disponible que se otorga a cada uno de los partidos políticos, llegando a sumar en elección presidencial hasta 250 horas en radio y 200 en televisión. En el caso de las elecciones intermedias, el tiempo de transmisión disponible se reduce a 50%.

Pero, la relación de intermediación que el IFE realiza entre los partidos políticos y los medios de comunicación no se limita a distribuir los tiempos oficiales del Estado, también establece una relación comercial con los medios de comunicación, en cuanto el Artículo 47 determina que se adquirirán para su distribución mensual hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos.¹

El límite para la compra de este tiempo es que los promocionales no excedan 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en elección presidencial y 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Estos tiempos se distribuyen con los mismos criterios que el financiamiento público, 4% entre los partidos políticos sin representación en el Congreso, y para los partidos que la tengan, 30% en forma igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su fuerza electoral.²

En el Artículo 48 del Cofipe se estableció como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.³ En este mismo ordenamiento se establece que los partidos políticos tendrán derecho a financiamiento público en dos modalidades: para actividades ordinarias y para campaña electoral. En ambos casos se utiliza el mismo criterio, que resulta fundamental: el cálculo de los costos mínimos de campaña.

Este costo mínimo de campaña se obtiene mediante la siguiente fórmula:

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.⁴

En el Código se señala que en año de proceso electoral se otorgará a los partidos políticos un monto igual al que reciben para gastos ordinarios. Con base en los criterios a partir de los cuales se determina el costo mínimo de una campaña para diputado, senador y presidente de la República, se determina el monto del financiamiento. Para llegar a estos montos se realizan las siguientes operaciones:

- II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;
- III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;
- IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente.⁵

Para los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, el código electoral establece que tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, que asciende a 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos, y en año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

Aunque el financiamiento público pudiera ser el de mayor relevancia sobre cualquier otro tipo de financiamiento,⁶ los partidos políticos están obligados a presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE los informes del origen y monto y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad, en dos informes diferentes: los anuales y los de gastos de campaña.

Luego de establecer estas importantes consideraciones, en el Artículo 48, con el fin de lograr condiciones de equidad en la competencia y tratando de corregir los posibles efectos de la preferencia electoral de los concesionarios de los medios de comunicación, se determinó que la Secretaría Ejecutiva del IFE solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes; dichas tarifas no podrán ser superiores a las de la publicidad comercial.⁷

En el Código, como puede advertirse, se busca controlar lo relativo al financiamiento de los partidos para equilibrar el acceso a los medios. Pero hace falta atender otros aspectos: tanto la participación de los medios de comunicación como empresa comercial que vende un servicio a los partidos políticos, como el reconocimiento de su participación como actores políticos interesados en el proceso electoral que informan y, al mismo tiempo, expresan una preferencia política.

Estos son los dos factores que efectivamente originan la inequidad en la competencia y se han tratado de resolver por la vía del Código. Por una parte, la posibilidad de negociación entre las televisoras y los partidos políticos depende de los topes de campaña y, por otra parte, el Código prevé que todos los partidos políticos tengan la oportunidad de comprar a los mismos costos, pero esto es prácticamente imposible porque el catálogo de precios establece un techo muy alto a partir del cual los partidos tienen posibilidades de negociar hacia la baja los precios, negociación que podría ocurrir como una consideración a los partidos y a sus plataformas, lo que significa que los medios podrían ofrecer descuentos a los partidos que les interesara apoyar.

Existen dos argumentos para explicar esta posibilidad de tarifas diferenciadas. El primero es que el catálogo establece costos máximos y no mínimos, de manera que es posible

que, determinado por sus preferencias partidistas, un medio ofrezca una tarifa muy por debajo del precio considerado en el catálogo a un determinado partido político y, en cambio, a otro partido le ofrezca el costo establecido en el catálogo. La segunda explicación es de corte comercial, ya que es posible que, determinado por el volumen de compra, un concesionario decida ofrecer mejores precios, paquetes y promociones a sus mayores compradores, colocando con este ejercicio en mejores condiciones de competencia a los partidos que al recibir más financiamiento pueden comprar más y, al comprar más, pueden conseguir precios más bajos o bonificaciones.

Es claro que ambos aspectos, tanto la diferencia en los precios de los tiempos en los medios electrónicos como el manejo de la información que hacen los medios de comunicación en sus noticieros, son la fuente de inequidad en los procesos electorales en los que la posibilidad de comunicación entre representantes y representados ocurre esencialmente a través de los medios de comunicación.

La facultad exclusiva otorgada por el Código para que los partidos políticos compren espacios en radio y televisión y realicen el contrato directamente, abre espacios de negociación entre partidos y concesionarios, colocando en una mejor posición a los partidos políticos que han logrado un mejor desempeño electoral. Este desempeño, a su vez, resulta explicado por los votos que históricamente han obtenido –lo que les otorga un financiamiento público mayor y, en consecuencia, pueden comprar más tiempo en los medios– y por el posible cálculo de éxito realizado por los empresarios de los medios de comunicación electrónicos.

3.2 TOPES Y GASTOS DE CAMPAÑA EN LAS ELECCIONES DE 2000 Y 2003

Hemos señalado repetidamente que la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos es fundamental. De acuerdo con la teoría de la representación democrática, esta relación debería basarse en un principio básico: informar a los ciudadanos con la mayor objetividad posible, con el fin de que elijan a sus representantes. En el sistema electoral mexicano, esta importante relación es básicamente de carácter comercial; en el Congreso se ha legislado buscando que ningún otro actor participe en esa relación, de modo que el Código determina como un derecho exclusivo de los partidos políticos el comprar espacios para hacer propaganda en radio y televisión.

Esta relación de compra-venta de tiempos de transmisión será posible en la medida en que los partidos cuenten con recursos para llevarla a cabo. Estos recursos pueden provenir de los montos de financiamiento público que reciben los partidos políticos, tanto para actividades ordinarias como para actividades de campaña electoral, y de las aportaciones de particulares, miembros de los partidos o simpatizantes. Para la elección concurrente de 2000– en la que se renovó el poder legislativo en las cámaras de Diputados y de Senadores y hubo elección presidencial–, se fijaron por acuerdo del Consejo General, tomando como base lo establecido en el Cofipe, los montos del financiamiento para gastos de campaña de los partidos políticos.

Como anotamos, para obtener el monto del financiamiento se toman como base los costos mínimos de campaña para diputado, para senador, así como para la campaña presidencial. Para la elección de 2000, se partió de un costo mínimo de la campaña para la cámara baja de \$301 124.92; para la cámara alta el monto considerado fue \$608 694.68, y para presidente fue \$197 316 073.65.⁸

Una vez determinado el costo mínimo de una campaña para diputado, este costo se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras, es decir, se multiplica \$301 124.92 por 500, que es el número total de diputados –300 de mayoría relativa y 200 plurinominales–, y la cifra resultante se multiplica por cinco, que son los partidos que entonces tenían representación en el Congreso,⁹ quedando un monto de \$752 812 300.00. Para la elección de senadores se realiza la misma operación, es decir, \$608 694.68 multiplicado por 128, que es el número total de senadores –64 de mayoría relativa, 32 para la primera minoría y otros 32 plurinominales–. El resultado se multiplica después por los cinco partidos con representación en la Cámara, dando como resultado \$389 564 595.20.

Finalmente, se suman ambos resultados más el costo mínimo de campaña presidencial, lo que da un monto de \$1 500 456 125.00, determinándose de esta manera el monto del financiamiento público y, en consecuencia, el financiamiento total de la campaña electoral que, de acuerdo con el Código, debe distribuirse en 30% en forma igualitaria entre los partidos registrados, y 70% restante según el porcentaje de la votación nacional obtenido por cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

Con estos montos calculados, el financiamiento público para gastos de campaña que se asignó a cada uno de los partidos políticos fue el que se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Financiamiento público para los partidos políticos en la elección de 2000

Partido político	Total del financiamiento (\$)
Partido Acción Nacional	335 767 829.30
Partido Revolucionario Institucional	455 120 507.44
Partido de la Revolución Democrática	326 705 109.66
Partido del Trabajo	105 152 662.47
Partido Verde Ecologista de México	116 946 859.98
Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional	26 793 859.37
Partido de Centro Democrático	26 793 859.37
Partido de la Sociedad Nacionalista	26 793 859.37
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	26 793 859.37
Partido Alianza Social	26 793 859.37
Democracia Social, Partido Político Nacional	26 793 859.37
TOTAL	1 500 456 125.07

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información del IFE.

Establecido el monto total del financiamiento público y repartido entre los partidos políticos que participarán en la contienda electoral, se planteó que con el fin de lograr un mayor equilibrio en la competencia, el Consejo General del IFE fijaría topes para los gastos de campaña. La idea rectora es que con estas limitaciones se logran condiciones equitativas de competencia, ya que con los topes a los gastos que cada partido realiza se trata de equilibrar el financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos para cada proceso electoral.

A fin de que estas limitaciones económicas para las campañas tuviesen realmente un sentido de equidad, se estableció como atribución del Consejo General, en el que participan los nueve consejeros ciudadanos que en conjunto constituyen un órgano imparcial, más los representantes de los partidos políticos participantes, la facultad de fijar topes a los gastos de campaña, los que deberán ser establecidos a más tardar el último día de enero del año de la elección. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, según el criterio establecido por el Consejo General, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña de diputados. En lo referente a la campaña para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores por 2.5 y por el número de distritos electorales que comprenda la entidad de que se trate.

Para los comicios de 2000, el tope máximo de gastos de cada campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa fue \$738 737.27. Multiplicando esta cantidad por los 300 diputados que fueron electos en el mismo número de distritos uninominales, la cantidad total fue \$221 621 182.50.¹⁰

Dada la mecánica establecida para determinar el tope máximo de gastos de campaña para la elección de senador, los topes de las campañas de senadores para cada una de las entidades federativas son diferentes. Las entidades con mayores posibilidades de gasto son el Estado de México y Veracruz, con \$29 865 708.40; en contraste, las entidades con menores posibilidades de gasto son Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo con el mismo monto de \$2 986 570.84. El resultado de la suma total es \$404 680 348.

En lo que respecta a la elección presidencial, los topes de gastos de campaña se fijan multiplicando por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado, multiplicado luego el resultado por 300 distritos, dividiendo este nuevo resultado entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicando la cantidad resultante por los días que dura la campaña para presidente. Una vez realizadas estas operaciones, y considerando que de acuerdo con el código la campaña para presidente dura 162 días, el total obtenido es \$491 816 870.75, cantidad que constituye el tope máximo de gastos de campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la elección de 2000, los partidos políticos únicamente estaban obligados a reportar sus gastos distinguiendo tres rubros: gastos de propaganda, gastos de operación de campaña, gasto en medios, y luego se presentaban los datos agregados.

La versión del reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales a la que se apegaron los informes de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral de 2000 estableció la obligación de los partidos de registrar contablemente sus ingresos y egresos. Para reportar sus gastos en radio y televisión, ellos debían presentar la documentación de los pagos y los promocionales que amparara la factura, así como

los horarios de transmisión. Sin embargo, para esa elección no se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar de manera desagregada sus informes de campaña especificando el destino de sus recursos.

Hemos mostrado el monto del financiamiento que cada partido recibió en esa campaña de 2000. Con este dato y el de los topes de campaña fijados, los partidos rindieron sus informes. En el cuadro 2 se presentan los montos que gastaron los partidos políticos durante el proceso electoral de 2000 y su distribución por rubros, según los reportes que entregaron a la Comisión de Fiscalización.

Cuadro 2. Gastos de los partidos políticos para la elección de 2000

Partido político	Gastos de propaganda (\$)	Gastos de operación de campaña (\$)	Gastos de medios (\$)	Total (\$)
Alianza Por El Cambio	33 698 504.44	61 409 629.68	19 414 028.55	114 522 162.67
Partido Revolucionario Institucional	51 320 201.23	40 603 449.36	27 694 250.53	119 617 901.12
Alianza por México	14 431 569.14	71 155 252.45	8 243 988.01	93 830 809.60
Partido del Centro Democrático	4 374 728.76	4 134 481.12	980 977.73	9 490 187.61
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	2 710 726.14	1 228 575.33	5 984 897.18	9 924 198.65
Partido Democracia Social	688 013.33	485 638.32	61 931.62	1 235 583.27

FUENTE: Elaboración propia con base en la información sobre gastos de campaña del IFE.

Con propósitos analíticos tomamos como ejemplo a los tres partidos que resultaron con el mayor respaldo en la elección de 2000, con el fin de conocer la proporción de su presupuesto destinado a pagar espacios en los medios. Este ejemplo se realiza sin agregar las cifras para el caso de la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ni tampoco para la Alianza por México, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

En el cuadro 3 se contrastan dos datos: el financiamiento público recibido por los partidos políticos para gastos de campaña durante el proceso electoral de 2000, contra lo que ellos mismos informan como sus gastos de campaña en los medios de comunicación.

Cuadro 3. Proporción entre financiamiento público y compra de espacios en los medios de comunicación en la elección de 2000

Partido	Financiamiento (\$)	Gasto total en medios (\$)	Proporción (%)
Partido Acción Nacional	335 767 829.30	114 522 162.67	34.10
Partido Revolucionario Institucional	455 120 507.44	119 617 901.12	26.28
Partido de la Revolución Democrática	326 705 109.66	93 830 809.60	28.72

FUENTE: Elaboración propia con base en la información del IFE.

El cálculo de la proporción para los tres partidos sumados es 29.34% del gasto. Estas proporciones están basadas en la información oficial, es decir, toma el financiamiento asignado por el IFE y el informe de gastos consolidado presentado por los propios partidos políticos. De ser cierta esta información, resultaría desmentida la afirmación de que los partidos destinan la mayor parte de sus recursos a pagar espacios en los medios de comunicación. Sin embargo, los escándalos del Pemexgate y de los Amigos de Fox, que llevaron a que el Consejo General del IFE sancionara a los partidos de la Alianza por México y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) con multas estratosféricas, demuestran que, en realidad, los partidos no informaron de sus gastos con veracidad.

Es evidente que la autoridad electoral realiza una revisión básicamente contable de los informes de gastos presentados por los partidos políticos, sin tener facultades para llevar a cabo revisiones de gastos no informados, ni posibilidades de comprobar que los espacios publicitarios reportados por los partidos políticos fueron los únicos que verdaderamente compraron.

Lo que revela la información presentada es que, por lo menos en la elección de 2000, había serias limitaciones de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Una evidencia de esto es que, como acabamos de señalar, se ha comprobado e incluso se ha sancionado con multas de mil millones de pesos al PRI por el caso conocido como Pemexgate y a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México con 545 millones por el caso conocido como Amigos de Fox.

Para la elección de 2003 se aplicó exactamente la misma normatividad, es decir, el Cofipe no sufrió modificaciones. Lo que cambió fue lo relacionado con los montos del financiamiento público y con los topes de gastos de campaña. Sobre los montos de finan-

ciamiento, en un acuerdo del Consejo General se estableció que los costos mínimos de campaña de diputado serían \$339 699, lo que implicó un aumento de 12.8%.¹¹

Una vez realizadas las mismas operaciones que para establecer los montos de financiamiento público para la elección de 2000, se obtuvo el siguiente resultado para el caso de diputados. Realizada la multiplicación del costo mínimo por 500 y multiplicado nuevamente por los ocho partidos con representación en el Congreso, más la actualización del índice de inflación, dio como resultado \$1 358 797 695.¹²

La distribución de estos montos de financiamiento también fue de 30% en forma igualitaria y 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior. Las cifras correspondientes a cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, para el financiamiento público de las actividades de campaña electoral en 2003, son las que se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Financiamiento público para los partidos políticos en las elecciones de 2003

Partido político	Financiamiento para gastos de campaña (\$)	Apoyos para producción de radio y televisión (\$)
Partido Acción Nacional	642 841 705.35	167 724.24
Partido Revolucionario Institucional	716 072 717.04	167 724.24
Partido de la Revolución Democrática	283 606 414.46	167 724.24
Partido del Trabajo	143 249 571.78	167 724.24
Partido Verde Ecologista de México	183 027 515.03	167 724.24
Convergencia	117 967 531.15	167 724.24
Partido de la Sociedad Nacionalista	101 662 010.76	111 816.16
Partido Alianza Social	101 662 010.76	111 816.16
Partido Liberal Mexicano	45 690 791.40	111 816.16
México Posible	45 690 791.40	111 816.16
Fuerza Ciudadana	45 690 791.41	111 816.16

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información del IFE.

En lo relativo a los topes de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se estableció en el Acuerdo CG04/2003 que el tope máximo de gastos de campaña para esta elección es la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5

el costo mínimo de la campaña de diputados fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

Con estos criterios se estimó el monto del financiamiento: el costo mínimo de la campaña para diputado determinado para el ejercicio 2003 –\$339 699– se multiplica por 2.5 veces, lo que da por resultado \$849 248, que es la cantidad que corresponde al tope máximo de gastos de cada campaña de diputado de mayoría relativa para la elección de 2003.¹³

Para la elección de 2003 se realizaron modificaciones al reglamento de gastos, lo que permitió conocer con mayor precisión los rubros en los que los partidos políticos gastaron sus recursos en los medios de comunicación. En esta versión del reglamento se estableció la necesidad de que los comprobantes de los gastos de los partidos políticos incorporasen mayor información. A partir de lo precisado en el Artículo 12, fracción VIII, se plantea la obligación de detallar el precio unitario de cada uno de los mensajes de los partidos políticos, incluidos aquellos que son resultado de bonificaciones.

A diferencia de la elección de 2000, en la que solamente podíamos evaluar los gastos de propaganda, en la elección de 2003 se dio un avance importante ya que permitió evaluar la proporción de este gasto en cada uno de los medios, es decir, se obligó a los partidos a distinguir en sus informes el gasto en prensa, radio y televisión.

El cuadro 5 muestra las proporciones en que se distribuyó el financiamiento público y privado que los partidos políticos recibieron en 2003.

Cuadro 5. Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación durante las elecciones de 2003¹⁴

Partido político	Propaganda (\$)	Prensa (\$)	Radio (\$)	Televisión (\$)	Total (\$)
Partido Acción Nacional	54 567 020.81	6 102 008.38	25 420 274	80 735 414	166 824 717
Partido Revolucionario Institucional	39 065 838.10	6 906 840.02	19 326 552	72 247 092	137 546 323
Partido de la Revolución Democrática	60 064 102.55	4 322 599.41	29 909 820	71 314 400	161 288 323
Partido del Trabajo	36 147 719.77	708 397.30	2 667 133	63 364 496	102 887 747
Partido Verde Ecologista de México	9 712 683.10	711 221.03	17 921 553	103 666 707	132 012 164
Convergencia	43 242 444.40	651 724.55	29 457 428	41 688 672	115 040 270

Cuadro 5 (concluye)

Partido político	Propaganda (\$)	Prensa (\$)	Radio (\$)	Televisión (\$)	Total (\$)
Partido Alianza Social	44 546 120.40	1 172 076.23	1 828 757	3 634 881	51 181 835
Partido Liberal Mexicano	28 489 290.90	53 562.00	82 378	10 905 349	39 530 580
México Posible	6 997 999.25	1 420 312.59	5 601 377	18 836 679	32 856 369
Fuerza Ciudadana	16 452 536.43	348 861.81	6 439 900	28 995 112	52 236 411
Alianza para Todos PRI-PVEM	-----	-----	138 655 175	495 388 807	634 043 982

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información del IFE.

Al contrastar la proporción entre el financiamiento público y el gasto en medios por parte de los partidos políticos, se observa un claro incremento que, sin embargo, no necesariamente da cuenta del gasto que verdaderamente realizaron los partidos. De nueva cuenta, si se concentra la atención en los tres partidos con mayor respaldo electoral, sorprende que el PRI haya destinado entre 18 y 15% menos dinero que el que destinaron el PRD y el PAN, pese a que su presencia escénica no resultó menor, lo que se explica por su participación en una alianza electoral. Otro elemento que resalta ahora en relación con los otros partidos es que destinaron, y seguramente lo informaron, el grueso de sus recursos a gastos en los medios. En un caso incluso hubo un gasto en medios 14% superior al financiamiento público. La situación de cada partido se aprecia en el cuadro 6.

En el caso de la Alianza PRI-PVEM, para obtener una imagen más precisa se tendrían que hacer las siguientes operaciones: sumar el financiamiento para gastos de campaña que ambos recibieron, lo que asciende a \$899 100 232, y sumar el gasto total de campaña que reportaron como partidos, más el reporte como alianza, lo que importa \$902 891 249. Realizadas las operaciones, la proporción que resulta es 100.42%.

A partir del cruce de los datos correspondientes a financiamiento público para campaña electoral y gasto en los medios de comunicación, es posible establecer algunas consideraciones. La primera y obvia es que la información entregada por los partidos políticos al IFE para su examen, ha resultado ciertamente insuficiente. De ella no es posible concluir que sea falso afirmar que la mayor proporción de gasto de los partidos políticos es la destinada a pagar espacios en los medios de comunicación. Sin embargo, eso sería lo que la información existente llevaría a pensar. El propio desarrollo de la contienda política hizo que se abrieran los casos del gigantesco financiamiento irregular de Pemex al PRI y de financiamientos no reportados de los Amigos de Fox a la campaña presidencial del PAN. En ambos casos, con estos gastos se violentaron dos principios en los que se sostiene la equidad de la contienda electoral: el financiamiento y el respeto a los topes de campaña.

Cuadro 6. Proporción de financiamiento público y gasto en los medios de comunicación de los partidos políticos en las elecciones de 2003

Partido	Financiamiento para gastos de campaña (\$)	Gasto en medios (propaganda, prensa, radio y televisión) (\$)	Porcentaje
Partido Acción Nacional	642 841 705.35	166 824 717.66	25.95
Partido Revolucionario Institucional	716 072 717.04	137 546 323.17	19.20
Partido de la Revolución Democrática	283 606 414.46	161 288 323.11	56.87
Partido del Trabajo	143 249 571.78	102 887 747.24	71.82
Partido Verde Ecologista de México	183 027 515.03	131 300 943.25	71.73
Convergencia	117 967 531.15	115 040 270.11	97.51
Partido de la Sociedad Nacionalista	-----	-----	-----
Partido Alianza Social	101 662 010.76	51 181 835.58	50.34
Partido Liberal Mexicano	45 690 791.40	39 530 580.63	86.51
México Posible	45 690 791.40	32 856 369.23	71.91
Fuerza Ciudadana	45 690 791.41	52 236 411.58	114.32
Alianza para Todos PRI-PVEM	-----	634 043 982.97	-----

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información del IFE.

Arriesgando conclusiones, es posible sostener que la baja proporción del financiamiento dedicado al gasto en medios, según los reportes entregados, deriva de la simulación o el franco ocultamiento de información por parte de los partidos y de las muy limitadas posibilidades de fiscalización que tiene la autoridad electoral. Además, podría ser también un resultado de la aplicación de tarifas absolutamente no comerciales a los partidos que apoyan los medios. Esta última conclusión pone de relieve las amplias zonas marrón existentes y que difícilmente podrán ser iluminadas con medidas legislativas que obligan a los partidos políticos a detallar hasta límites casi asfixiantes sus gastos, cuando el fondo está en los muy amplios espacios para la negociación entre partidos políticos y medios de comunicación que facilitan los acuerdos y el intercambio de favores entre ambos actores.

NOTAS DEL CAPÍTULO 3

- 1 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2005, www.cdhuco.gob.mx
- 2 *Ibid.*
- 3 *Ibid.*
- 4 *Ibid.*
- 5 *Ibid.*
- 6 De acuerdo con el Código, las otras fuentes de financiamiento son:
 - Art. 49, inciso 11

“El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

 - a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

[...]
 - b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, se deberán sujetar a las siguientes reglas:
 - I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;

[...]
 - c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales [...] y
 - d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban [...]” (*Ibid.*)
- 7 Art. 48

[...]

“3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero” (*ibid.*).
- 8 Acuerdo del Consejo General del IFE sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2000 (www.ife.org.mx)
- 9 Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
- 10 b) Para la elección de diputados, además de los elementos señalados, se considerarían las variables de área geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas, y se asignarían valores a cada variable, obteniéndose un factor que se multiplicaría por el valor unitario del voto para diputado y luego por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito de que se tratara, al día último de octubre del año previo a la elección. c) Para la elección de senadores, cada entidad federativa tendría un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características y cada junta local sumaría la cantidad que se hubiere fijado como

topes de gastos de campaña correspondientes a cada uno de los distritos en que se divide la entidad federativa. Esta suma constituiría el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores de la entidad de que se tratara. (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2000, www.ife.org.mx).

- 11 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003, www.ife.org.mx
- 12 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003, *op. cit.*
- 13 *Ibid.*
- 14 No incluye los datos del Partido de la Sociedad Nacionalista debido a que no presentó informe de gastos.

4. El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones de 2000

En los capítulos anteriores, ha quedado manifiesto que en la literatura sobre las democracias representativas se sostiene que la información proporcionada por los medios de comunicación a los electores resulta fundamental para conseguir una adecuada representación política. Del mismo modo, hemos mostrado que la teoría política descriptiva ha definido que el problema de la información es un problema inherente a la representación política.

Hemos analizado estas dos ideas centrales para el caso mexicano, reconociendo que conforme se intensificó la competencia política en México, las reformas electorales buscaron garantizar la equidad en la competencia electoral. Con partidos fortalecidos y una competencia relativamente más equilibrada, a partir de la reforma electoral de 1996 los cambios en la ley se orientaron esencialmente a regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Para garantizar que pudiera darse una competencia electoral de los partidos políticos en condiciones de equidad, se encontraron dos vías: el financiamiento público y las prerrogativas, que consisten básicamente en regular el acceso a los tiempos gubernamentales en radio y televisión de todos los partidos políticos de acuerdo con los principios de equidad e igualdad.

En lo relativo al financiamiento público a los partidos políticos, se entrega a cada uno de éstos una cantidad de dinero para que enfrente los gastos que se derivan de la competencia electoral. Cada partido político decide libremente la estrategia de su campaña electoral y, en consecuencia, el uso y destino de los recursos que le fueron asignados. Además, la legislación electoral establece límites para que los partidos políticos utilicen financiamiento privado, siguiendo el Cofipe y, con el fin de establecer un último candado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) fija límites a los gastos de campaña.

En las estrategias de los diferentes partidos se incorpora el uso de los medios para transmitir mensajes que atraigan a los electores. Esto se fundamenta en dos ideas: una es que la presencia en los medios de comunicación garantiza los votos y, en consecuencia, los partidos políticos están dispuestos a dedicar una importante proporción del financiamiento público a pagar tiempos en los medios electrónicos. La segunda idea consiste en que a través de los medios de comunicación se facilita el intercambio entre representantes y representados y, en consecuencia, los partidos someten a los electores sus propuestas, para que éstos definan quién los representa mejor, utilizando mensajes en los medios, sobre todo electrónicos. Estas dos consideraciones justificarían la alta inversión social que se realiza al otorgar financiamiento público a los partidos políticos.

En el capítulo tres mostramos evidencia de los gastos destinados a pagos a los medios de comunicación que reportaron los partidos políticos. Señalamos que la información re-

velada se basaba estrictamente en los datos oficiales, los que se separaron en los montos de financiamiento público y en los informes de gastos de campaña. Ejemplificamos la situación tomando como ejemplo el financiamiento público que recibieron los tres partidos con mayor respaldo electoral y sus propios informes de campaña. Encontramos que el Partido Acción Nacional (PAN) destinó 34.1% del financiamiento público a gastos de propaganda distribuidos tanto en medios impresos como electrónicos.¹

Tomando en cuenta esta misma comparación, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) destinó \$119 617 901 de los \$455 120 507 que recibió a pagos por concepto de propaganda en los dos grandes medios de comunicación televisiva, esto es, 26.28% de su presupuesto.² El Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, destinó 28.72% de su financiamiento público a gastos por este concepto.

En apariencia, este simple cruce de variables resultaría útil para desmentir la idea de que los partidos políticos dedican una gran proporción de sus recursos al pago de espacios publicitarios en los medios de comunicación. Sin embargo, como ya lo hemos advertido, esta afirmación requiere matices y aclaraciones. Primero, se basa únicamente en la información proporcionada por los partidos políticos, que son a la vez entidades interesadas en no recibir sanciones. De modo que cabe la posibilidad de que oculten información. Segundo, el *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos para el Registro de sus Ingresos y Egresos y para la Presentación de sus Informes* no establecía la obligación de especificar los montos que destinaban a cada uno de los medios de comunicación, en consecuencia, sus reportes no incluían datos desagregados para prensa, radio y televisión.

También es posible suponer un problema de clasificación en la formulación de los reportes. Los partidos políticos tienen la posibilidad de contratar los tiempos en radio y televisión a través de la intermediación de agencias de publicidad, de modo que en la facturación ya no aparece como pago de publicidad de los propios partidos, sino como gastos de otra índole. Por estas razones, el cruce de ambos tipos de datos no permite determinar la proporción del financiamiento público que destinaron los partidos políticos para pagar espacios en los medios de comunicación.

Ciertamente, la comunicación entre representantes y representados es fundamental en los regímenes democráticos. Por ello, un elemento que se debe considerar es el medio que se utiliza para intentar esa comunicación. La televisión es el medio de comunicación indispensable para desarrollar esta posibilidad de intercomunicación entre los que buscan ser elegidos y los electores: tal como señalamos en el capítulo uno, la información que los ciudadanos reciben y a partir de la cual toman sus decisiones es fundamental para evaluar la calidad de la democracia, de modo que el medio masivo por excelencia es aquel que logra ser visto o escuchado por una audiencia mayor. De esta manera, la información que los ciudadanos requieren la obtienen básicamente por dos vías: los espacios en televisión que los partidos políticos pagan para difundir su plataforma y los espacios noticiosos de los propios medios.

En este capítulo nos ocupamos de la descripción de los tiempos de televisión que los partidos políticos compraron durante la elección de 2000. Tal como explicamos en la introducción, dada la gran cantidad de información disponible para el desarrollo de esta investigación, decidimos trabajar con una selección de los canales de televisión en los cuales los partidos políticos compraron espacios, concentrándonos únicamente en las transmisiones privadas nacionales: para Televisa en los canales 2, 5 y 9 y para Televisión Azteca en los canales 7 y 13. Con las facturas correspondientes a los espacios que com-

praron los partidos políticos que compitieron en la elección de 2000, se conformó una base de datos de 9 838 registros, distribuidos entre los partidos políticos en la proporción que se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7. Casos considerados por partido político

Partido	Frecuencia	Porcentaje
PAN	4 912	49.9
PRD	1 371	13.9
PRI	3 555	36.1
Total	9 838	100.0

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Para valorar la representatividad de los datos disponibles, resulta útil recordar que en la elección de 2000 los partidos políticos formaron coaliciones. El PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) formaron la Alianza por el Cambio, y el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia formaron la Alianza por México. Sin embargo, en las facturas conservadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas del IFE se evidencia que la compra de espacios en los medios de comunicación la realizaron los partidos integrantes de las coaliciones con mayor respaldo electoral. La misma Dirección Ejecutiva de Prerrogativas no conserva facturas de los gastos en los canales comerciales de televisión de los partidos políticos con menor respaldo electoral tomados como muestra en esta investigación.

La información que integra esta base de datos es la que se conserva en los archivos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas. Esta dirección llevó a cabo una revisión de los estados financieros entregados por los partidos, los cuales contenían las facturas que respaldaban los diferentes gastos. En los casos en los que se encontraron inconsistencias o información dudosa, se copiaban las facturas y se solicitaban aclaraciones a los partidos. El resto de las facturas fueron regresadas a los partidos. Por ello no resulta sorprendente que la mayor proporción de datos corresponda a los partidos que tuvieron problemas con la presentación de sus informes y que recibieron multas por los recursos privados recibidos y por el uso dado al financiamiento público y privado. De la información registrada en esta base de datos correspondiente al proceso electoral de 2000, en el cuadro 7 se observa que corresponde al PAN 49.9%, al PRI 36.1% y al PRD únicamente 13.9%.

Ahora bien, en este estudio se consideraron todos los datos disponibles para cada uno de los canales de televisión seleccionados; desafortunadamente, el soporte documental sólo contiene información de los tres partidos con mayor respaldo electoral. Debido a que el objetivo de este estudio es explorar la relación de los partidos políticos con los medios de comunicación, concretamente con las televisoras, un dato que resulta fundamental es la distribución de las preferencias de los partidos políticos entre las dos televisoras nacionales de propiedad privada, es decir, interesa conocer a cuál empresa, Televisa o Televisión

Azteca, destinaron el grueso de su gasto. Para averiguar esto, en la totalidad de los casos registrados en la base de datos se dispuso de la información de la empresa a la que los partidos políticos le compraron espacios. El cuadro 8 muestra cómo se distribuyeron estas preferencias.

Cuadro 8. Propaganda de los partidos políticos en las televisoras privadas

Televisora	Propaganda	
	Frecuencia	Porcentaje
Televisa	5 156	52.40
Televisión Azteca	2 420	24.59
Televisión Azteca Loc.	2 262	22.99
Total	9 838	100.00

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

La información documenta que no existió ninguna preferencia de los tres partidos para anunciarse en las dos televisoras. Naturalmente, la decisión de los partidos políticos de optar por uno u otro medio está determinada por la posibilidad de llegar a una mayor cantidad de electores.

Los resultados que se obtuvieron del procesamiento de la información disponible para el proceso electoral de 2000 revelan una preferencia similar entre las dos empresas. A Televisa correspondió 52.39% de los espacios de publicidad comprados por los partidos políticos, y el restante 47.58% fue comprado a Televisión Azteca, en sus dos modalidades –Televisión Azteca nacional y Televisión Azteca local–. La preferencia de los partidos políticos por una u otra de las cadenas comerciales se traduce en ingresos comerciales para cada empresa. De este modo, los recursos públicos otorgados a los partidos políticos se convierten en ganancia de las televisoras. Estas ganancias pueden incluso resultar desproporcionadas, ya que las televisoras tienen la posibilidad de calcular el costo futuro de los espacios publicitarios en función de la sobredemanda de espacios de publicidad durante los procesos electorales.

Aunque la preferencia de los partidos políticos para anunciarse fue relativamente similar para ambas televisoras, en términos de derrama económica esta decisión tiene impacto diferente en los ingresos de cada una. Esto se explica porque los costos por segundo transmitido son distintos, pues no es lo mismo comprar a Televisa en los tiempos considerados en cadena nacional, que el costo pagado a Televisión Azteca, ya que sus tiempos fueron distribuidos en una proporción de 24.61% a programación nacional y el 22.99% restante a las repetidoras locales. Esta información permite dimensionar el destino de los recursos que provienen del financiamiento público que va a manos de las televisoras, lo que, por supuesto, tiene consecuencias comerciales fundamentales.

Los partidos políticos invierten sus recursos en comprar espacios en los medios de comunicación con el objetivo de hacer visible su oferta política a los electores. Para hacer más efectivo su gasto, tratan de comprar espacios en los canales que tienen mayor audiencia. El razonamiento es simple: si se llega a un mayor número de televidentes, de los cuales una buena parte son realmente electores, existe la posibilidad de convencer a más ciudadanos de votar por su oferta.

Respecto de la información sobre los canales en los que se difundía información en la elección de 2000, en la investigación realizada se contó con este dato en 92.88% de los casos considerados en la base, arrojando los resultados que se presentan en el cuadro 9.

Cuadro 9. Distribución de la propaganda de los partidos por canales de televisión

Canal	Frecuencia	Porcentaje
2	2 070	22.65
5	644	7.04
7	1 245	13.62
9	1 748	19.12
13	3 417	37.39
Otros	14	0.15
Total	9 138	100.0

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, se pudo establecer que la primera opción para la compra de espacios fueron los canales de Televisión Azteca, con 4 662 casos, destacando el Canal 13 como la primera opción de los partidos políticos, ya que tuvo una frecuencia de 37.39%. La segunda opción fue el Canal 2 de Televisa, con 22.65%. La racionalidad económica de ambos actores, medios de comunicación y partidos políticos, queda clara con esta ordenación de preferencias que constata los *ratings* de estos canales.

Los partidos políticos privilegiaron anunciarse en los canales estelares de las televisoras, los de mayor audiencia y penetración nacional. Tanto el Canal 13 como el Canal 2 de televisión nacional, constituyen las principales ofertas de ambas empresas televisivas. En consecuencia, buscando el mayor rendimiento para su gasto, los partidos políticos prefirieron intercambiar altos costos por la posibilidad de anunciarse ante amplios auditorios.

No existe evidencia empírica que ayude a corroborar que los votos de los partidos políticos tienen una relación directa con la propaganda que difunden a través de los medios de comunicación. Tampoco podemos establecer los rendimientos que los partidos políticos obtienen con los recursos que destinan a pagar tiempos en los medios de comunicación.

En consecuencia, no se pueden determinar los beneficios de la transferencia de recursos públicos, vía el pago de tiempos en la televisión. En cambio, sí se pueden establecer los grandes beneficios para las televisoras con la venta de estos espacios.

Con los datos de compra de espacios en cada una de las televisoras y su distribución por canales, queda claro que los partidos políticos prefirieron anunciarse en los canales de mayor audiencia y, en consecuencia, en los de mayor costo. La consecuencia obvia de esta decisión es el encarecimiento de los costos de los procesos electorales. Además, abre una ventana a la inequidad, ya que se produce una mecánica de negociación directa entre los partidos políticos y los medios de comunicación que permite a estos últimos apoyar discrecionalmente a algún partido político o a alguno de los candidatos.

Por lo que respecta al planteamiento que hemos revisado en esta investigación, el cual sostiene que los partidos políticos deben mantener una estrecha relación con los ciudadanos a fin de que éstos realicen una elección informada y para ello se les asigna financiamiento público, el tipo de programas en los cuales los partidos políticos deciden anunciarse evidencia que el propósito es diferente. De los 9 838 casos considerados en la base, contamos solamente con la información detallada en 4 627, lo que representa 47.03%. Si tomamos esta información como 100% de los datos, encontramos las asociaciones que muestra el cuadro 10.

Cuadro 10. Tipos de programa en los que se anunciaron los partidos políticos

Tipo de programa	Frecuencia	Porcentaje
Cómico	277	5.98
Deportivo	435	9.40
Entretenimiento	1 207	26.08
Noticias	778	16.81
Película	707	15.27
<i>Reality Show</i>	80	1.72
Serie	78	1.68
Telenovela	1 065	23.01
Total	4 627	100

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Contrariamente a lo que se ha supuesto que ocurre en las sociedades democráticas, los partidos políticos mexicanos prefirieron pagar tiempos en los medios de comunicación durante la proyección de programas dirigidos a auditorios poco interesados en el aconte-

cer político. Su primera opción de compra fue en los programas que clasificamos como de entretenimiento, es decir, de concursos, musicales, de revista, que significaron 26.08% de las compras. En segundo lugar, con 23.01%, se encuentran los anuncios políticos televisados durante la transmisión de las telenovelas. Estas dos preferencias de gasto de los recursos de los partidos políticos demuestran que no se dirigen a ampliar la información de los electores, ni a generar un debate público sobre sus plataformas. Su preferencia no busca la calidad democrática, sino establecer el contacto con el público más amplio posible y atraer el voto de sectores de población que incluso pueden ser definidos como indiferentes; por ello, se presentan anuncios en programas de entretenimiento y no de debate.

De estos anuncios políticos, 23% se transmitió durante la programación de las telenovelas, es decir, en los programas de mayor *rating*, que son, en consecuencia, los horarios en los que transmitir implica el mayor costo. Los partidos políticos buscan el voto femenino y enfocan la difusión de su propaganda hacia ese segmento de la población. Desde luego, lo que se busca no es un voto ideológico, ni crítico, de la plataforma de los partidos políticos; mucho menos, uno basado en el debate público. Los partidos buscan el voto a partir de la transmisión de mensajes breves que no pueden informar, sino solamente despertar ciertas emociones.

Tal vez la mayor evidencia de que no son los medios electrónicos de propiedad privada la mejor intermediación para propiciar el intercambio entre partidos políticos y ciudadanos es que los noticieros, que son los espacios que pueden suponerse como naturales para la difusión de la propaganda, ocupan el tercer lugar en los anuncios de los partidos políticos con tan sólo 16.81%, es decir, 10 puntos porcentuales por debajo de su primera opción, los programas de entretenimiento, y seis puntos por debajo de la segunda, las telenovelas.

El que los partidos políticos prefieran este tipo de programas es perfectamente explicable, puesto que les interesa poco la calidad del funcionamiento democrático: lo que buscan es ganar las elecciones. Para ello, requieren el voto de la mayor cantidad de electores posible y buscan, en consecuencia, el mayor auditorio posible. La cuarta opción de compra fueron entonces las películas, con 15.27%, un porcentaje muy próximo al gastado en los noticieros. De modo que los partidos políticos se anuncian ante auditorios masivos, durante programas cuyas audiencias, dado el carácter de esos programas, tienen muy poco interés en la vida política nacional.

Así las cosas, se difunde un mensaje simplón con el propósito de allegarse electores. No existe evidencia que permita comprobar que los mensajes de los partidos tienen un efecto directo sobre la preferencia de los electores. Más bien, es perfectamente posible que la preferencia de los electores sea multifactorial y que uno de los factores que explican el voto sea la propaganda que los partidos difunden. De modo que plantear que las posibilidades de éxito electoral de los partidos políticos dependen de los recursos que gastan en los medios de comunicación no es comprobable y, en cambio, es fácilmente verificable, por los programas en los que deciden anunciarse, que esos mensajes no favorecen el intercambio de información políticamente relevante entre partidos y electores.

Lo que queda claro en esta ecuación es que los verdaderos beneficiarios son los medios de comunicación, y esto se confirma al revisar los horarios que los partidos políticos compran a las televisoras: de los 9 838 casos considerados en la base de datos, contamos con esta información en 9 116. El cuadro 11 presenta la distribución según tipo de horario.

Cuadro 11. Horarios de transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Horario	Frecuencia	Porcentaje
A	1 286	14.10
AA	3 234	35.47
AAA	4 372	47.95
SC	224	2.45
Total	9 116	100

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

De la información contenida en las facturas que se revisaron, es posible observar que los partidos políticos decidieron anunciarse en los horarios de mayor *rating*, esto es, en el horario Triple A, que va de las 7 a las 24 horas, al que destinaron 47.95% de sus anuncios. Naturalmente, los horarios de mayor audiencia son los de mayor costo. Los partidos políticos contratan estos horarios siguiendo un razonamiento muy simple: más audiencia, más electores. Este razonamiento resulta funcional para los propietarios de los medios de comunicación, ya que a audiencias más grandes corresponde un mayor costo de los tiempos de transmisión, lo que les significa mayores ingresos.

El segundo lugar de preferencia lo ocupan los espacios doble A, con 35.47% de los anuncios, y el tercer lugar los tiempos contratados en horario A, con 14.10%. Esta distribución de la compra de espacios resulta funcional para partidos políticos deseosos de electores y para los medios de comunicación deseosos de ganancias. Sin embargo, no es clara la contribución de estas estrategias propagandísticas en la consolidación y la ampliación democráticas.

Para conocer la calidad de los mensajes y de la información con que los electores toman sus decisiones, revisamos la duración de los mensajes transmitidos por los partidos políticos que participan en la contienda esperando que los electores definan sus preferencias. Contamos con esta información en prácticamente el total de los casos considerados en la base de datos, con la distribución que se presenta en el cuadro 12.

En el proceso electoral de 2000, de los anuncios de los partidos políticos, 42.10% del total tuvo una duración de 30 segundos, y 38.08% una duración de 20 segundos; el tercer lugar, con 14.17%, lo ocuparon los mensajes de 40 segundos, y se llegó al extremo de que 4.42% tuviera una duración de solamente 10 segundos.

Estos datos son ilustrativos de que los partidos políticos ocupan espacios en los medios de comunicación con el fin de aumentar sus votos, y que los medios venden los espacios con la intención de incrementar sus ganancias. En esta relación comercial, en la que la propaganda de los partidos políticos se difunde en los canales, horarios y programas de mayor audiencia y tiene una duración básicamente de 20 y 30 segundos, no se favorece el debate público, ni la posibilidad de que los electores conozcan las propuestas y decidan qué opción les resulta más favorable.

Cuadro 12. Duración de los mensajes de los partidos políticos

Duración	Frecuencia	Porcentaje
10	426	4.42
20	3 670	38.08
30	4 057	42.10
40	1 366	14.17
60	41	0.42
Otros	80	0.83
Total	9 636	100

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Por supuesto, la información de mayor contundencia es la que se refiere a los precios. Tal como explicamos en la introducción, para el análisis de los costos fue necesario clasificar los datos en 14 rangos que permitieran agrupar información muy diversa y apreciar las diferencias existentes en los precios pagados. De los 9 838 casos considerados en la base de datos, se contó con esta información en 5 973 casos, es decir, en 60% de los datos en estudio. Para este conjunto restringido resultan las frecuencias que se presentan en el cuadro 13.

Del total de los mensajes transmitidos durante el proceso electoral de 2000, de acuerdo con la información proporcionada por los partidos políticos, tan sólo 3.1% correspondió a bonificaciones. Esto quiere decir que los medios de comunicación únicamente “obsequiaron” a los partidos políticos 188 mensajes. Respecto a las compras de tiempo-aire, la mayor frecuencia de los tiempos pagados a los medios de comunicación –43.5% de los mensajes que los partidos políticos compraron en el proceso electoral de 2000– se ubica en el rango uno, que señala un precio pagado entre \$1 y \$10 000.

Para el segundo lugar, los costos de los mensajes de los partidos políticos se elevaron considerablemente, con 682 mensajes ubicados en el rango seis, que abarca los precios que van de \$50 000 a \$100 000. Muy cerca se ubica el tercer orden de preferencia para la compra de tiempos en los medios de comunicación por los partidos políticos, con 663 mensajes ubicados en el rango 7, de \$100.000 a \$200,000.

Las características de las campañas electorales no están determinadas ideológica o partidistamente, están determinadas por la posibilidad de anunciarse en la televisión. Al desagregar la información por partido político, se observa claramente que prevalece la lógica de la publicidad, como se demuestra en el cuadro 14.

Cuadro 13. Costo de los espacios en televisión durante el proceso electoral de 2000

Rango	Monto	Frecuencia	Porcentaje
0		188	3.1
1	1-10 000	2 601	43.5
2	10 001-20 000	602	10.1
3	20 001-30 000	578	9.7
4	30 001-40 000	180	3.0
5	40 001-50 000	300	5.0
6	50 001-100 000	682	11.4
7	100 001-200 000	663	11.1
8	200 001-300 000	115	1.9
9	300 001-400 000	36	0.6
10	400 001-500 000	10	0.2
11	500 001-1 000 000	2	0.0
12	1 000 001-5 000 000	7	0.1
13	5 000 001-20 000 000	5	0.1
14	20 000 001-105 000 000	4	0.1
Total		5 973	100

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Cuadro 14. Tipo de programa desagregado por partido político

Partido político	Tipo de programa							
	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Película	Reality Show	Serie	Telenovela
PAN	277	435	1 198	768	694	77	78	1 062
PRD			9	3	12			3
PRI				6				

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Desafortunadamente para los fines de esta investigación, el *Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes* para la campaña de 2000, no exigía que los partidos presentaran un extenso detalle de sus gastos. En realidad, el partido que presentó los reportes con mayor información fue el PAN; el PRI y el PRD entregaron muy poca información específica, lo que impide ampliar el análisis realizado. Sin embargo, ya que tenemos la certeza de haber tenido acceso a todos los documentos relativos que existen en los archivos del IFE en relación con los canales de televisión revisados, los datos sobre los gastos del PRD y del PRI son indicativos de los espacios en los cuales prefirieron anunciarse.

Los resultados del análisis de la información disponible permiten observar que mientras el PAN se anunció en primer lugar en programas de entretenimiento y en segundo lugar en telenovelas, el PRD se anunció durante la programación de películas y en programas de entretenimiento. Ambos partidos se anunciaron durante la transmisión de programas que les proporcionaban la oportunidad de acercarse a una mayor cantidad de electores, antes que anunciarse en los programas en los cuales se propiciaba el debate sobre el acontecer público, lo que se evidencia al relacionar tipo de programa con horario de transmisión (cuadro 15).

Cuadro 15. Tipos de programas y horarios de programación desagregados por partido político

Partido político	Horario	Tipo de programa							
		Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Película	Reality Show	Serie	Telenovela
PAN	A	4	66	203	123	21	1		33
	AA	131	141	418	196	254	18	2	369
	AAA	141	203	530	433	397	59	60	650
PRD	A	-----	-----	-----	1	-----	-----	-----	-----
	AA	-----	-----	-----	-----	3	-----	-----	-----
	AAA	-----	-----	9	2	9	-----	-----	3
PRI	A	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	AA	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	AAA	-----	-----	-----	1	-----	-----	-----	-----

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Siguiendo el caso en el cual contamos con la mayor información, pese a que respecto al tipo de programa sólo obtuvimos datos en 47.35% de los casos, el mayor número de

compras del PAN se ubica en el horario Triple A, distribuido en telenovelas, programas de entretenimiento y noticias. El segundo horario preferido es el Doble A, distribuido en programas de entretenimiento, telenovelas y películas.

A partir de los muy escasos datos disponibles, para el PRD se observa que el mayor gasto lo realizó en horario Triple A, esencialmente durante la transmisión de programas de entretenimiento. Con la intención de llegar a los auditorios más amplios posibles, se contrataron los espacios de mayor audiencia, que lógicamente corresponden a los precios más altos.

La variable determinante que sostiene esta afirmación son los costos de los espacios que los partidos políticos compraron. Hemos explicado que tanto los meses como el horario en los que se transmitieron los mensajes definen el costo de los tiempos, tal como se muestra en el cuadro 16.

Cuadro 16. Fecha y hora de transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Partido político	Fecha	Horario		
		A	AA	AAA
PAN	Campaña	212	829	1 237
	Cierre de campaña	266	794	1 389
PRD	Campaña	34	89	355
	Cierre de campaña	-----	-----	-----
PRI	Campaña	209	836	763
	Cierre de campaña	520	635	473

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

El PAN privilegió en ambos periodos la compra de espacios en los horarios Triple A, en segundo lugar compró espacios en el horario Doble A, y en tercer lugar en horario A. De acuerdo con los datos disponibles, el PRD procedió de la misma manera: sus mayores compras las hizo en horario Triple A, y a éstas siguieron, en orden de preferencia, las compras en horario Doble A y en A. Un caso diferente es el del PRI, que durante la campaña electoral compró más espacios en horario Doble A, seguido del horario Triple A. Sorpresivamente, en el periodo de cierre de campaña el PRI compró 37% en horario Doble A, 30% en horario A y 27.9% en Triple A. Analizando los datos, la única explicación posible es la relativa a los altos costos de los horarios Triple A, que habían conducido a la decisión de equilibrar la presencia ante públicos diferenciados.

Los partidos políticos compran espacios con el propósito de llegar a la mayor cantidad posible de votantes, de modo que tratan de anunciarse en los programas de mayor audiencia, como son los de entretenimiento y telenovelas, privilegiando la compra de espacios en horarios Triple A. Sin embargo, los datos desagregados por partido político muestran comportamientos ligeramente distintos, como puede apreciarse en el cuadro 17.

Cuadro 17. Precios de los tiempos comprados por los partidos políticos

Partido político	Rangos de precios													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	2 440	545	417	148	283	496	450	64	36	8	1	1	----	----
PRD	161	57	161	32	17	185	212	51	2	2	2	6	2	2
PRI	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	3	3	2
Total	2 601	602	578	180	480	681	662	115	36	10	2	7	5	4

FUENTE: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Tal como ocurre con el resto de los datos, el partido del cual tenemos mayor información es Acción Nacional, que realizó prácticamente la mitad de sus compras en los horarios correspondientes al rango 1, es decir, mensajes que tienen un costo máximo de \$10 000. En el rango dos se ubica 11% de sus mensajes, con un costo entre \$10 001 y \$20 000, y su tercera preferencia, con 10.1% de las compras, fueron los tiempos ubicados en el rango 6, con un precio de \$50 001 a \$100 000.

En contraste, las compras del PRD responden a una ordenación de preferencias muy distinta: prácticamente 20% de sus mensajes tuvieron un costo de \$100 001 a \$200 000. En primer lugar, el PRD pagó por mensajes que se ubican en el rango número siete; en segundo lugar, compró 17% de sus mensajes en un precio de \$50 001 a \$100 000, y en tercer lugar, compró 15% de sus mensajes en un precio máximo de \$20 000.

A partir de estos datos, es posible concluir que el PRD pagó, proporcionalmente, precios más elevados por la transmisión de su propaganda política que Acción Nacional. Respecto al PRI, no contamos con información.

Lo verdaderamente interesante de las diferencias entre los precios que pagaron uno y otro partido político es la comparación de los horarios en los cuales fueron transmitidos sus anuncios. El resultado es que los mensajes de los dos partidos fueron transmitidos en horarios Triple A, pero a precios muy diferentes, tal como se ilustra en el cuadro 18.

El PAN compró prácticamente a precios de oferta una abrumadora parte de sus mensajes. Para ser precisos, 1 241 mensajes transmitidos en horario Triple A –el horario de mayor audiencia–, pagaron precios que los ubican en el primer rango, es decir, de \$1 a \$10 000 pesos. La oferta resulta más escandalosa aún, ya que este partido político compró 855 mensajes para su transmisión en horario Doble A con el mismo precio que pagó por los Triple A, es decir, entre \$1 y \$10,000.

El tercer lugar en sus compras lo ocuparon 423 mensajes que fueron transmitidos en horario Triple A, con costos que van de \$100,001 a \$200,000. Como se puede observar, en el caso de Acción Nacional, la decisión de transmitir sus mensajes políticos no se basó en los costos –que supuestamente debieran estar determinados por los horarios de transmisión–, puesto que pagó los precios más bajos por horarios Triple A, que son los de mayor audiencia.

Cuadro 18. Costo y horario de transmisión de la propaganda de los partidos políticos

Partido político	Horario	Rangos de precios													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	A	270	80	102	4	20	3	2	---	1	---	---	---	---	---
	AA	855	264	89	82	139	171	19	1	6	---	---	---	---	---
	AAA	1 241	185	212	49	114	312	423	63	26	8	---	1	---	---
PRD	A	---	7	24	19	15	6	1	1	---	---	---	2	---	---
	AA	---	9	11	4	2	81	27	1	---	---	---	---	---	---
	AAA	---	37	116	9	---	95	182	47	---	2	2	---	---	---
PRI	A	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	AA	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	AAA	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

En el caso del PRD, la distribución de horarios de transmisión y precios es muy distinta. Este partido no compró un solo mensaje en horario Triple A con precio correspondiente al rango 1; de hecho, la mayoría de sus mensajes, 182, fueron transmitidos en horario Triple A con un costo de \$100,001 a \$200,000. El segundo grupo de anuncios, 116 mensajes comprados en horario Doble A, se ubica en el rango 4, que tiene un costo de \$30,001 a \$40,000. El tercer grupo de preferencia para el PRD, con 95 mensajes en horario Triple A, comprende los que tuvieron un costo de \$50,001 a \$100,000.

A partir de la información disponible, resulta que para el PRD no estuvieron disponibles espacios publicitarios en horario Triple A con los precios más bajos. En cambio, Acción Nacional, puesto que disponía de descuentos extraordinarios –fuera de cualquier práctica comercial normal, como es obvio–, realizó la mayor proporción de sus compras en el horario de mayor audiencia al precio más bajo.

En el cuadro 19 se observa el precio y el horario que pagó cada uno de los partidos políticos y el tipo de programa en que se anunció.

Cuadro 19. Horarios, costos y tipos de programa de la compra de espacios de los partidos políticos

Partido político	Programa	Rangos de precios													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	Cómico	50	70	1	5	9	29	89	13	9	1	---	1	---	---
	Deportivo	309	37	31	11	8	10	12	1	9	1	---	---	---	---
	Entretenimiento	547	233	147	31	74	144	18	---	---	---	---	---	---	---
	Noticias	434	54	121	56	1	9	87	4	2	---	---	---	---	---
	Película	139	136	73	11	159	150	24	1	---	---	---	---	---	---
	Reality show	31	---	---	---	1	2	30	14	2	---	---	---	---	---
	Serie	6	12	42	18	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Sin dato	276	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Telenovela	625	3	2	16	29	149	187	31	14	6	---	---	---	---
PRD	Cómico	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Deportivo	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Entretenimiento	---	2	5	---	---	2	---	---	---	---	---	---	---	---
	Noticias	---	---	---	---	---	---	2	---	---	---	---	1	---	---
	Película	---	8	---	---	---	4	---	---	---	---	---	---	---	---
	Reality Show	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Serie	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Sin dato	161	47	156	32	17	177	209	51	---	2	2	5	2	2
	Telenovela	---	---	---	---	---	2	1	---	---	---	---	---	---	---
PRI	Cómico	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Deportivo	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Entretenimiento	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Noticias	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3	2
	Película	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Reality Show	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Serie	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Sin dato	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Telenovela	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Los datos permiten concluir que el catálogo de precios que los medios de comunicación entregan al secretario ejecutivo del IFE no tiene ninguna utilidad; podría servir para definir costos máximos, pero en el proceso electoral de 2000 dejó una amplia ventana de oportunidad que permitió la negociación entre medios de comunicación y partidos, haciendo posible que el PAN consiguiera tiempos en el horario Triple A con un precio muy bajo, en los programas en los que resulta más caro anunciarse: las telenovelas y los programas de entretenimiento.

En cambio, en esta relación de negociación de precios, el PRD no resultó favorecido. Para anunciarse durante la proyección de películas tuvo que pagar precios que corresponden al rango 2 de costos, y para anunciarse durante la transmisión de programas de entretenimiento tuvo que pagar costos que corresponden al rango 3.

La información entregada pone en evidencia un trato diferenciado de las televisoras para los diferentes partidos políticos. En este sentido, es fundamental observar la distribución de los costos entre cada una de las televisoras privadas, tal como se muestra en el cuadro 20.

Cuadro 20. Distribución por televisora de los costos por partido político

Partido político	Televisora	Rangos de precios													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	Televisa	171	526	384	137	203	382	402	63	35	8	---	1	---	---
	Televisión Azteca	28	19	33	11	80	114	48	1	1	---	---	---	---	---
	Televisión Azteca Local	2 241	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PRD	Televisa	161	55	155	32	17	185	212	49	---	2	2	2	2	2
	Televisión Azteca	---	2	6	---	---	---	---	2	---	---	---	4	---	---
	Televisión Azteca Local	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PRI	Televisa	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3	2
	Televisión Azteca	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Televisión Azteca Local	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

A partir de estos datos se puede concluir que el PAN construyó una estrategia de comunicación basada en acuerdos económicos con las televisoras, particularmente con Televisión Azteca, que difundió en sus repetidoras locales en horario triple A sus mensajes a precios irrisorios, los cuales, como es evidente, no pagaron ni un segundo de transmisión. Gracias a esto, Acción Nacional pagó 2 241 mensajes con un costo máximo de \$10,000, los que fueron transmitidos en las repetidoras locales de Televisión Azteca, y en esto concentró la mayor proporción; la segunda concentración de spots la conformaron los que transmitió por Televisa, con un costo de \$10,001 a \$20,000. A esta misma empresa, Acción Nacional le compró su tercera preferencia, de 402 mensajes, con un valor de \$100,001 a \$200,000.

En una estrategia de comunicación distinta, fundada en la relación costo-electores posibles, el PRD compró a la empresa Televisa la mayor cantidad de sus mensajes, distribuidos de la siguiente manera: 212 correspondieron a un costo de \$100,001 a \$200,000; 185 pagaron un precio de \$50,001 a \$100,000, y 161 fueron comprados al precio más bajo.

De acuerdo con nuestra información, los costos más elevados por anunciarse corresponden a Televisa, lo que se confirma al revisar los precios que los partidos políticos pagaron por anunciarse en los distintos canales disponibles, como se ilustra en el cuadro 21.

Cuadro 21. Gastos de los partidos políticos por canal

Partido político	Canal	Rangos de precios													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	14	
PAN	2	3	72	148	88	64	226	353	56	31	7	1	---	---	
	5	---	12	32	41	135	154	45	7	4	1	---	---	---	
	7	293	19	12	5	37	35	2	1	1	---	---	---	---	
	9	169	442	204	8	4	2	4	---	---	---	---	---	---	
	13	1956	---	21	6	43	79	46	---	---	---	---	---	---	
PRD	2	---	1	---	---	---	5	3	---	---	---	1	---	---	
	5	---	---	---	---	---	3	---	---	---	---	---	---	---	
	7	---	1	3	---	---	---	---	1	---	---	2	---	---	
	9	161	9	5	---	---	---	---	---	---	---	---	2	2	
	13	---	1	3	---	---	---	---	1	---	---	2	---	---	

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

El PAN obtuvo mejores precios y, en consecuencia, concentró sus esfuerzos publicitarios en el Canal 13, de la empresa Televisión Azteca, a la cual pagó 1 956 mensajes al costo más bajo. El segundo paquete de compras lo realizó con Televisa, empresa a la que compró 442 mensajes con un costo de \$10,001 a \$20,000. Su tercera preferencia fue el

Canal 2 de Televisa, en el que compró 353 mensajes que se ubicaron en el rango de precios de \$100,001 a \$200,000.

El PRD concentró sus recursos en anunciarse en los programas de Televisa. La mayor proporción de sus anuncios en los rangos uno y dos se transmitió en el Canal 9, con costos máximos de \$20,000 pesos; su tercera opción de paquetes publicitarios fue el Canal 2 de Televisa, con anuncios que tuvieron un costo de \$50,001 a \$100,000.

A la luz de estos datos, parece evidente que existen costos distintos para cada partido político. Además de los diferenciales derivados de anunciarse en una u otra televisora, durante el proceso electoral de 2000 quedó particularmente claro que al PAN le resultó enormemente barato anunciarse en los programas nacionales de Televisión Azteca que permiten la programación de propaganda local. Ello, por supuesto, no fue resultado de negociadores expertos que consiguieron descuentos inusitados, sino de una decisión política de la televisora que favoreció al candidato presidencial de ese partido.

Resulta claro que es imposible conocer el peso de los medios de comunicación en la definición de las preferencias electorales de cada uno de los ciudadanos. Es igualmente claro que las características de la propaganda difundida por los partidos políticos no favorece la calidad de la democracia. En esencia, una propaganda que responde a la lógica y las características de la publicidad comercial no satisface los objetivos de generar electores informados y equidad en la competencia. En consecuencia, un problema central es la construcción de campañas electorales que obedecen las reglas de la publicidad y que, por ello, no se ocupan de ofrecer a los electores la información verdaderamente relevante para que tomen decisiones racionales.

El problema mayor, sin embargo, no es éste. Al posibilitar la negociación de los partidos políticos con los dueños de los medios de comunicación se abre una ventana de oportunidad para que se otorguen precios preferentes a aquellos partidos que resultan afines a la visión y convicción política e ideológica de los dueños del duopolio televisivo. Al permitir esto, se vulneran las posibilidades de construcción de contiendas electorales democráticas, lo que subvierte completamente el propósito fundamental de la institucionalidad electoral y da por resultado procesos inequitativos en los que quienes verdaderamente eligen al ganador no son los electores, sino los dueños de las televisoras.

NOTAS DEL CAPÍTULO 4

1 “El caso conocido como Amigos de Fox, constituye la investigación más complicada que el IFE enfrentó durante el primer ejercicio de fiscalización [...] Llegar al fondo del asunto fue difícil, en primer lugar, por la complejidad de la red de operaciones financieras que habían sido articuladas para establecer un financiamiento paralelo a la coalición Alianza por el Cambio para financiar la precampaña y campaña de su candidato, se trató de un intrincado plan de transferencias que hacían fluir importantes cantidades de dinero proveniente, en gran medida, de fuentes ilícitas de financiamiento [...] que se canalizaron principalmente hacia dos personas morales (la Asociación Civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia de México) que realizaron directamente pagos de la campaña presidencial de Vicente Fox.

“ [...] Al final el asunto se resolvió, en un hecho sin precedentes, con una sanción de más de 500 millones de pesos a los partidos que conformaron la alianza” (Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, p. 111).

2 “En México se aplicó la más drástica sanción económica conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiamiento irregular. El Instituto Federal Electoral multó al Partido Revolucionario Institucional por haber recibido financiamiento opaco durante la campaña electoral del año 2000; la sanción fue por una suma cercana a los 100 millones de dólares” (Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 39).

5. El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones de 2003

A lo largo de este trabajo hemos discutido dos tesis: una que sostiene que a mayor presencia de los partidos políticos corresponde mayor número de votos, y la otra, que afirma que la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación resulta fundamental, porque constituye la posibilidad de que representantes y representados intercambien información que permita a los ciudadanos definir el sentido de su voto.

Aunque los datos sobre la elección de 2000 no arrojan información que permita afirmar la existencia de una relación directa entre la intensidad en la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y sus resultados electorales, hemos podido mostrar que uno de los partidos contendientes recibió apoyos directos de las televisoras y ello le permitió intensificar su presencia, lo que seguramente influyó en el resultado electoral. Al mismo tiempo, encontramos evidencia que permite concluir que con la propaganda de los partidos políticos en los medios de comunicación difundida por televisión, las empresas privadas resultaron ganadoras, ya que incrementaron sus ganancias.

En contraste, los electores no fueron informados adecuadamente debido a la duración de los mensajes, el tipo de programa en el que fueron transmitidos y, por supuesto, el propio contenido de esos mensajes. Es posible afirmar que, además, esto se intensificó porque en la elección de 2000 la Alianza por el Cambio y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) utilizaron financiamiento proveniente de fuentes ilícitas, rebasando ampliamente los topes de campaña.

Con el objetivo de analizar las características de las campañas electorales en México y su relación con la consolidación de la democracia, intentamos establecer causas estructurales que las condicionan, es decir, revisamos la influencia que tiene la contratación directa por parte de los partidos políticos de propaganda en los medios electrónicos. Con ese propósito, investigamos la relación entre partidos políticos y medios de comunicación durante el proceso electoral de 2003.

Para la clasificación de la información y el diseño de la base de datos establecimos el criterio de diferenciación por partido político. El cuadro 22 da cuenta de la distribución de los 10 779 registros de la base de datos entre los partidos políticos.

Desde luego, la información con la que pudo trabajarse no da cuenta del peso político de los partidos contendientes. Por el contrario, indica una clara disparidad en la información disponible respecto a la relevancia de los tres partidos mayoritarios. Conviene recordar que para la construcción de la base de datos usamos todos los documentos proporcionados por la Dirección de Prerrogativas del IFE. De esos documentos, 25% corresponde a información del Partido Acción Nacional (PAN), 37.1% es información relativa a las facturas de los gastos en medios de comunicación del PRI, y solamente 4.43% corresponde a información del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Cuadro 22. Casos por partido político

Partidos políticos	Frecuencia	Porcentaje
Partido Acción Nacional	2 778	25.77
Partido Revolucionario Institucional	4 005	37.16
Partido de la Revolución Democrática	477	4.43
Partido del Trabajo	602	5.58
Partido Verde Ecologista	1 484	13.77
Convergencia	483	4.48
Partido Alianza Social	117	1.09
México Posible	217	2.01
Fuerza Ciudadana	341	3.16
Alianza para Todos (PRI – PVEM)	275	2.55
Total	10 779	100

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Los datos disponibles de los gastos realizados por el PRD son ciertamente escasos, muy lejos de los que entregaron los otros dos partidos con mayor respaldo electoral, e incluso por debajo de otros tres partidos políticos que pueden ser clasificados como poco representativos: el Partido del Trabajo (PT), con 5.58% de los casos, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con 13.77%, y el Partido Convergencia, que entregó facturas equivalentes a 4.48% de los registros que conformaron la base.

Lo mismo que en la elección de 2000, al estudiar en qué televisora se anunciaron los partidos políticos, encontramos que mientras Televisa distinguió claramente la facturación que corresponde a los canales de transmisión nacional, el sistema de facturación de Televisión Azteca no permitió establecer la diferencia entre espacios de transmisión nacional y espacios de transmisión local. El sistema de facturación implementado por esta televisora únicamente permitió diferenciar los pagos realizados para los canales 7 y 13.

De los 10 779 casos considerados en la base de datos, prácticamente en todos aparecía el dato de la televisora en que se transmitió la propaganda de los partidos políticos. En esta información se observa que, durante el proceso electoral de 2003, los partidos políticos se anunciaron en las televisoras privadas en la siguiente proporción: en Televisa, 15.08%, y en Televisión Azteca, 84.92%.

Del total de la propaganda pagada por los partidos políticos, 41.86% fue para transmisión nacional, frente a 58.14% que se transmitió en las repetidoras locales; de este último porcentaje, la mayor parte se transmitió en los canales de Televisión Azteca.

La razón para privilegiar la difusión de la campaña en las repetidoras locales obedece a cierta racionalidad económica y a un criterio de maximización de los recursos de los partidos políticos; primero, porque el costo de los tiempos de televisión es menor en transmisiones locales que en transmisiones nacionales, lo que les permite reducir los costos, y segundo, porque buscan establecer relaciones más directas y personalizadas con sus electores, lo que resulta en una especie de incremento de la eficiencia del gasto de los partidos.

Cuadro 23. Propaganda de los partidos políticos en las televisoras privadas

Televisora	Frecuencia	Porcentaje válido
Televisa	1 619	15.04
Televisión Azteca	2886	26.82
Televisión Azteca local	6 260	58.14
Total	10 772	100

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

La relación encontrada en la elección de 2000 respecto a anunciarse prioritariamente en Televisión Azteca, se mantiene para el proceso electoral de 2003. En este proceso, prácticamente seis de cada 10 anuncios fueron transmitidos por Televisión Azteca, en su variante de facturación local.

El siguiente dato relevante es el canal en el que los partidos políticos transmitieron su propaganda. De los 10 779 casos considerados en este análisis, en 10 628 se contó con información, y de éstos, 10 445 facturas corresponden a los canales seleccionados en la muestra. Considerando esta última cifra como el universo, encontramos que los partidos políticos se anunciaron como primera opción en el Canal 13, con 71.47% de los anuncios, seguido del Canal 7, con 12.75%, lo que indica que 84.22% de los partidos políticos decidió anunciarse en los canales de Televisión Azteca. En la otra televisora, Televisa, en consecuencia, se anunció únicamente 16.68% de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral de 2003.

Entonces, de acuerdo con la información obtenida en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, hubo una diferencia en el gasto de los partidos políticos de cuatro a uno en favor de Televisión Azteca. Esto puede explicarse de dos maneras: una metodológica, que consiste en el sesgo de los datos, es decir, es posible que el mayor número de observaciones realizadas por los auditores del IFE sea en relación con los gastos de los partidos políticos en Televisión Azteca, lo que implicaría que el mayor número de facturas revisadas y conservadas en los archivos sea sobre los gastos en esta televisora. La segunda explicación es financiera, y obedece simplemente a los costos de los tiempos de

transmisión, con un argumento muy simple: si los partidos políticos suponen que cuantos más mensajes transmitan, mayor será la posibilidad de que los electores voten por ellos, lo razonable es que busquen aumentar el número de mensajes difundidos en los espacios de mayor audiencia y de menor precio.

Cuadro 24. Porcentaje de propaganda por canales de televisión

Canal de televisión	Frecuencia	Porcentaje
2	1 072	11.19
5	339	3.24
7	1 332	12.75
9	236	2.25
13	7 466	71.47
Total	10 445	100

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

En la literatura se plantea que los regímenes democráticos se ven seriamente afectados por la irrupción de los medios de comunicación. La democracia y la representación se ven afectadas por el peso cada vez más relevante de los medios electrónicos en la transmisión de los mensajes de los partidos políticos. Autores como Zolo, Sartori y Popper plantean que el nivel del debate político decae y los mensajes de los políticos se simplifican debido a la necesidad de adaptarlos a los tiempos de transmisión de radio y televisión, reduciendo la calidad de la comunicación política entre candidatos y electores.

La consecuencia de la reducción de los tiempos de comunicación entre partidos políticos y ciudadanos es la ampliación de la brecha informativa planteada por Downs. Llevando su argumento al extremo, es posible suponer una relación inversa entre la duración del mensaje de los partidos políticos y la brecha informativa que condiciona la decisión de los electores.

En el régimen de financiamiento a los partidos políticos en México se decidió privilegiar el financiamiento público sobre el privado, sobre la base del argumento del interés público. Se estableció que es interés de los ciudadanos conocer las propuestas de los partidos políticos para tomar las decisiones electorales, lo que justifica que se destinen recursos fiscales para cumplir con ese propósito. Sin embargo, el tipo de mensaje que los partidos políticos difunden cuestiona el cumplimiento de tal supuesto.

Para sostener este cuestionamiento resultan reveladores los formatos seleccionados por los partidos políticos para entrar en contacto con los electores durante el proceso electoral de 2003. Se contó con información del tipo de promocional en 10 659 casos. Tomando esta cifra como el total, las preferencias de los partidos políticos se inclinaron en 85.25% por spots con una duración de 20 segundos; excepcionalmente compraron spots de 30 segundos.

Los promocionales preferidos en segundo lugar por los partidos políticos –con 9.34%– fueron los cintillos, formato que se exhibe durante la transmisión de un programa, apareciendo una línea con el nombre de los candidatos, su partido y algún lema. El tercer tipo de preferencia de los partidos fueron los *super* que tienen una duración promedio de 10 segundos y suelen transmitirse durante encuentros deportivos, por lo cual, a pesar de su corta duración, tienen un precio elevado. Ambas modalidades se transmiten durante los programas, lo cual evita que sean programadas en la barra de patrocinadores y garantiza que el elector las observe.

Por supuesto, la superposición en un programa y la duración del *super* y los cintillos hacen imposible la transmisión de cualquier idea. En esencia, se limitan a transmitir el nombre y el partido de los candidatos. El restante 0.69% de los anuncios transmitidos por los partidos políticos se distribuye entre cortinillas, mensajes, entrevistas y notas informativas.

Cuadro 25. Formato de la propaganda de los partidos políticos

Tipo de promocional	Frecuencia	Porcentaje
Spot	9 087	85.35
Cintillo	996	9.39
Super	481	4.54
Otros	75	0.71
Total	10 659	100

FUENTE: Elaboración propia, con la información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Parece evidente que la transmisión de mensajes breves y simples no facilita la toma de decisión de los electores, al obligarlos a decidir en las urnas basados únicamente en la imagen que transmiten los partidos políticos y los candidatos. En las sociedades modernas es imposible que los partidos políticos logren establecer relaciones directas con todos los ciudadanos. Para transmitir su mensaje necesitan de los medios de comunicación, y los ciudadanos para decidir el sentido de su voto requieren la información que los medios de comunicación transmiten, de modo que tanto los electores como los partidos políticos dependen de los medios de comunicación.

Los programas en los que los partidos políticos prefieren anunciarse son indicativos de los perfiles de electores a los que buscan impactar. Es evidente que el tipo de programa determina su audiencia, de modo que al optar por cierto programa se escoge el tipo de elector. De los 10 779 registros de la base de datos, solamente en 8 443, es decir, en 78.33%, se cuenta con la información relativa al programa en el cual se transmitió la propaganda.

Tomando los 8 443 como 100%, la transmisión por tipo de programa se distribuyó de la siguiente manera: en primer lugar se encuentran los programas de entretenimiento, con

26.72%; en segundo lugar, con 21.48%, los anuncios transmitidos durante las telenovelas. Sorpresivamente, en el tercer lugar, seis puntos porcentuales por debajo de la primera preferencia, se ubicaron los anuncios transmitidos durante los noticieros, con 20.38%. En cuarto lugar, muy por debajo de las tres primeras preferencias, se ubicó la propaganda transmitida durante encuentros deportivos, con 13.27%. Este porcentaje, si bien resulta prácticamente la mitad respecto de la primera preferencia, resulta muy elevado si se toma en cuenta que los tiempos de transmisión de mayor costo son los de los encuentros deportivos, especialmente el fútbol.

Cuadro 26. Tipos de programas en los que se anuncian los partidos políticos

Tipo de programa	Frecuencia	Porcentaje
Entretenimiento	2 256	26.72
Telenovelas	1 814	21.48
Noticias	1 721	20.38
Deportivo	1 121	13.27
Películas	956	11.32
Cómico	259	3.06
<i>Realities</i>	193	2.28
Series	123	1.45
Total	8 443	100

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Uno de los principales dilemas que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos es la preponderancia de los medios de comunicación en la conformación de las preferencias electorales y la trivialización de la contienda electoral. Esto ocurre básicamente por dos razones.

La primera razón es la simplificación de los mensajes políticos y, por lo tanto, la prácticamente nula discusión de programas de gobierno y la escasa exposición de las ideologías partidistas, que son eliminadas por la necesidad de presentar en 20 segundos las ideas postuladas por los partidos políticos. La consecuencia de esto es la intensificación de las brechas informativas a partir de las cuales los electores deciden por tal o cual partido y/o candidato.

Ello entorpece el acto democrático en, por lo menos, dos momentos: en la elección misma y luego, en la construcción del vínculo representativo. El buen funcionamiento del circuito democrático se basa en la información a partir de la cual los electores eligen a un representante que defienda sus intereses y cuyo desempeño deberá vigilarse.

La segunda razón que imponen los medios de comunicación a la democracia representativa es el encarecimiento de la contienda política. Al desarrollarse la competencia electoral en los medios de comunicación, básicamente en la televisión, los gastos que los partidos políticos hacen para difundir sus programas o ideologías se elevan.

Existe la convicción de que el triunfo de los partidos políticos depende de su presencia en los medios de comunicación. Esto genera una doble espiral que encarece todo el proceso electoral: el costo de las campañas políticas se eleva porque la búsqueda del voto se desarrolla difundiendo las ideas a través de la televisión, y, en la búsqueda de maximizar el resultado, los partidos políticos prefieren comprar los espacios de mayor audiencia, que son los de mayor costo.

La consecuencia económica de esto es que al haber varios demandantes concurriendo en un mercado controlado por un duopolio, las leyes del mercado con estas características harían incrementar abruptamente los costos de los espacios publicitarios. Además, esta reacción del mercado de los medios de comunicación se agravaría por la larga duración del proceso electoral, ya que conforme transcurriese la campaña y se fuesen configurando las preferencias electorales, la transmisión de mensajes en los programas de mayor *rating* serían decisivos para lograr el triunfo.

El resultado inmediato de este funcionamiento de un mercado excesivamente concentrado es que los partidos políticos pagan cada vez mayores precios por transmitir sus ofertas de gobierno, lo cual obliga a disponer de montos de financiamiento cada vez mayores. Este incremento de los requerimientos de financiamiento no lleva a conseguir mayor y mejor información para los electores, ni perfecciona los mecanismos de selección de representantes, ni tampoco contribuye a incrementar las posibilidades de vigilancia. El resultado final es que los procesos electorales basados en los medios de comunicación resuelven de manera imperfecta la primera etapa del proceso democrático y obstaculizan francamente la realización de las siguientes etapas.

Los partidos políticos pagan espacios en televisión para transmitir sus mensajes en los programas y en los horarios de mayor audiencia. En 10 446 de los 10 779 casos registrados en nuestra base de datos contamos con la información relativa a los horarios de transmisión. Adoptando esta última cifra como 100%, encontramos que durante el proceso electoral de 2003 los partidos políticos compraron 47% de sus espacios publicitarios en horario AAA, que es el que se transmite de 19 a 24 horas. Los programas que se exhiben en este horario cumplen las dos condiciones previamente mencionadas: satisfacen la aspiración de los partidos de llegar a un mayor número de potenciales electores y son los espacios publicitarios de mayor costo. En el cuadro 27 se puede observar la distribución por tipo de horario.

El segundo horario en la preferencia de los partidos políticos fue el A, de 6 a 13 horas. Es interesante señalar que este horario es el de más baja audiencia y, consecuentemente, el de menor precio. Una probable razón que explicaría esta preferencia de los partidos políticos es el auditorio al que se busca persuadir: el público femenino, esencialmente las amas de casa. En tercer lugar, con una frecuencia de 2 476 casos –23.70%–, están los mensajes transmitidos en horario AA, es decir, de 13 a 19 horas.

Cuadro 27. Horarios de transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Tipo de horario	Frecuencia	Porcentaje
AAA	4 958	47.46
A	2 968	28.41
AA	2 476	23.70
SC	44	0.42
Total	10 446	100

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

La espiral de encarecimiento de las campañas electorales se constata al observar la intensidad de la campaña. La información registrada en la base de datos muestra que la propaganda que los partidos políticos difundieron por televisión corresponde a tres diferentes momentos. Los medios de comunicación, haciendo gala de su control monopólico, reaccionaron a las demandas del mercado y realizaron ajustes en los precios, elevando los costos de las campañas para el conjunto del sistema electoral.

De los 10 779 casos registrados en la base de datos, se contó con la información relativa a la fecha de transmisión en 10 473 casos, que se distribuyeron de la siguiente manera: en junio se transmitió 71.95% de los anuncios de los partidos, esto es, casi tres cuartas partes de los anuncios que los partidos políticos transmitieron durante toda la campaña electoral se exhibió el mes previo a la elección, lo que ratifica la importancia concedida a la propaganda realizada en la televisión y su papel en la modificación de las preferencias electorales. Durante los meses de abril y mayo se transmitió 27.44%, y durante el primer trimestre del periodo electoral se transmitió tan sólo 0.60% de los anuncios.

Cuadro 28. Fechas de transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Fecha de transmisión codificada	Frecuencia	Porcentaje
Junio	7 536	71.95
Abril – mayo	2 874	27.44
Enero, febrero, marzo	63	0.60
Total	10 473	100

FUENTE: Elaboración propia con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

Una de las principales críticas al papel cada vez más relevante de los medios de comunicación en los procesos electorales se centra en la calidad de los mensajes y en la información con la que los electores toman sus decisiones. Los partidos políticos cuentan con tiempos extremadamente reducidos para llegar al elector, se trata en realidad de instantes, lo que hace prácticamente imposible transmitir cualquier idea con una mínima sustentación, mucho menos exponer su plataforma, su programa de gobierno y la ideología de su partido. Esto implica que la información de que dispone el elector es cada vez menor y de peor calidad.

Lo anterior se confirma cuando se observan los tiempos de transmisión que los partidos políticos compraron en la televisión privada. En 10 649 casos, de los 10 779 considerados en nuestra base de datos, se obtuvo la información relativa a la duración de los mensajes pagados por los partidos políticos, encontrándose que 64.74% tuvo una duración de 20 segundos; en 17.21% la duración fue de 30 segundos; en 9.30%, de 10 segundos; en 4.34%, de 7 segundos y, en el colmo, 1.4% de los anuncios duró un segundo. Sin duda, eso evidencia la simplificación de los mensajes y la ausencia casi total de información disponible relevante para los electores.

Cuadro 29. Duración de los mensajes de los partidos políticos en 2003

Duración en segundos	Frecuencia	Porcentaje
20	6 894	64.74
30	1 833	17.21
10	990	9.30
7	462	4.34
1	295	2.77
Total	10 649	100.00

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

La información de las facturas ofrece elementos para estar en condiciones de afirmar que durante el proceso electoral de 2003 los partidos políticos priorizaron en sus estrategias de campaña la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación, concretamente en la televisión, preferentemente en los horarios de mayor *rating* y, en consecuencia, en los de mayor precio. Esto no solamente eleva los costos de las campañas, sino que el predominio de mensajes de 20 segundos o menos hace imposible la difusión de las ideas. La situación se agrava ya que los partidos deciden anunciarse durante la transmisión de programas de entretenimiento, buscando atraer la atención de auditorios que parecen tener poco interés en esa información.

Este encarecimiento de la política queda claramente evidenciado al analizar la distribución de los costos de los mensajes de los partidos políticos. La información aparece en el cuadro 30.

**Cuadro 30. Costo de los espacios en televisión para los partidos políticos
Rangos para clasificar el costo unitario de los spots en 2003**

Rango	Monto	Frecuencia	Porcentaje
1	0 – 50 000	8 867	74.52
2	50 001 – 100 000	606	5.74
3	100 001 – 150 000	415	3.93
4	150 001 – 200 000	163	1.54
5	200 001 – 250 000	163	1.54
6	250 001 – 300 000	121	1.14
7	300 001 – 350 000	109	1.03
Otros		39	10.56

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

El brutal incremento de los precios entre la elección de 2000 y la de 2003 obligó a modificar los rangos establecidos para los precios. Los 14 rangos usados en la elección de 2000 se ampliaron a 20, con intervalos más amplios. En el cuadro 30 se presenta el costo pagado por los partidos para transmitir sus mensajes en televisión, agrupado según los intervalos de mayor frecuencia. Con esta clasificación resultó que, para la elección de 2003, los partidos políticos compraron 74.52% de sus mensajes en el rango de costo más bajo, que consideraba un precio de hasta \$50,000. En la elección de 2000, la mayor proporción de compras de los partidos políticos en los medios de comunicación fue también en el rango más bajo, pero en aquel año el costo era entre \$1 y \$10,000.

En tres años, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica se encareció de una manera brutal. Convencidos de que con su presencia en los medios tenían mejores oportunidades para competir por los votos, los partidos pagaron caro por la transmisión de mensajes verdaderamente breves. Con la intención de llegar a la mayor cantidad posible de electores, decidieron proyectar sus mensajes en los horarios de mayor *rating*, por los que pagaron un elevado costo.

La segunda preferencia para comprar espacios en los medios de comunicación correspondió a aquellos que costaban entre \$50,001 y \$100,000, con 5.74% de los mensajes. A los partidos no les interesaba disminuir los costos de sus campañas electorales, lo relevante para ellos era llegar al mayor número de electores potenciales, sin importar los costos que hubiera que cubrir. Naturalmente, ello alentó la compra de los espacios publicitarios más caros.

Por supuesto, cada partido político responde a sus estrategias e intereses, de modo que los datos promediales sólo son indicativos generales. En particular, encontramos que el PAN seleccionó en primer lugar para anunciarse los programas de entretenimiento, con 533 anuncios; su segunda opción fueron los mensajes programados durante la transmisión de películas. En contraste, el PRI seleccionó como su tipo de programa favorito para anunciarse las noticias, con 1 539 mensajes, seguido de los anuncios transmitidos en las telenovelas, con 1 067 mensajes.

Cuadro 31. Tipos de programas desagregados por partido político en 2003

Partido político	Tipo de programa								
	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Películas	Realities	Series	Telenovelas	No especificado
PAN	72	76	533	116	194	117	6	161	1 503
PRI	157	786	224	1 539	130	10	81	1 067	11
PRD	---	---	208	20	---	40	28	181	---
PT	8	153	7	16	370	11		30	7
PVEM	22	53	669	23	262	15	8	375	57
CPPN	---	---	---	---	---	---	---	---	483
PAS	---	---	117	---	---	---	---	---	---
MP	---	---	217	---	---	---	---	---	---
FC	---	53	281	7	---	---	---	---	---
PRI-PVEM	---	---	---	---	---	---	---	---	275

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

En el caso del PRD se observa cierta combinación en su estrategia de comunicación televisiva. Su primera selección fueron los programas de entretenimiento, con 208 anuncios, y su segunda opción fueron las telenovelas, con 181 mensajes. Este mismo esquema de difusión lo mantuvo el PVEM, que pagó 669 mensajes transmitidos en programas de entretenimiento y 375 en telenovelas. Una elección distinta fue la del Partido del Trabajo (PT), que colocó en su primera elección los mensajes programados durante las películas, seguido de 153 anuncios transmitidos durante programas deportivos.

Durante el proceso electoral de 2003, los partidos políticos utilizaron el formato de spots, y colocaron como su segunda elección los cintillos. Con la información analizada se prueba que, independientemente de la cantidad de anuncios, todos los partidos compitieron utilizando esencialmente los mismos formatos de propaganda electoral con

duración máxima de 20 segundos, lo que desde luego no permite que los electores tengan información disponible para decidir su voto.

Cuadro 32. Tipos de mensajes desagregados por partido político en 2003

Partido político	Tipo de mensaje						
	Cintillo	Cortinilla	Entrevista	Mensaje	Nota informativa	Spot	Super
PAN	514	---	---	13	---	2 215	27
PRI	308	11	5	4	12	3 413	252
PRD	59	---	---	2	---	385	31
PT	19	---	4	4	---	437	135
PVEM	40	18	1	---	---	1 402	22
CPPN	---	---	---	1	---	475	7
PAS	---	---	---	---	---	117	---
MP	46	---	---	---	---	171	---
FC	9	---	---	---	---	332	---
PRI-PVEM	1	---	---	---	---	140	7
Total	996	29	10	24	12	9 087	481

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

El modelo de comunicación seleccionado por los partidos políticos busca que el público de las televisoras privadas los identifique, sin que importe si es capaz de diferenciar el contenido de sus plataformas y programas de gobierno. Este modelo de comunicación propicia una elección basada en la imagen y no en la información. Además, con el uso de anuncios de escasa duración no se consigue disminuir los costos de los tiempos de televisión; al contrario, los tiempos se encarecen, lo que genera altas ganancias para las televisoras privadas.

La variación de los precios entre el proceso electoral de 2000 y el de 2003 evidencia el rápido encarecimiento de la política, del cual resultan como principales beneficiarios las televisoras privadas. Este creciente nivel de costos políticos induce a los partidos a la búsqueda de fuentes privadas de financiamiento que les permitan solventar campañas electorales muy largas y con requerimientos financieros que rebasan ampliamente el financiamiento público, lo que se resuelve incluso recurriendo a fuentes de financiamiento ilícito. Desde luego, el armado de la democracia representativa no se beneficia con mensajes breves, centrados en la imagen y en la descalificación de los adversarios. Por el contrario, los partidos políticos, el sistema electoral y la propia representación se ven debilitados por la

mecánica que se desarrolla para resolver los impresionantes requerimientos económicos, lo que abre una enorme avenida en la que las empresas televisivas pueden ofrecer precios especiales, de modo que la participación comercial de los medios de comunicación pervierte el proceso político.

El encarecimiento de la política y la imposibilidad de dar cumplimiento a los supuestos de representación y equidad se hace claro al revisar las variables de horarios y programas. Los horarios nos permiten deducir los costos, que se definen a partir de la audiencia; los programas tienen relación directa con el costo de los mensajes y con el interés de los espectadores en la información política. Ello se muestra en el cuadro 33, en el que se ilustra la distribución de las decisiones de los partidos respecto a horarios y tipo de programa durante las elecciones de 2003.

Cuadro 33. Tipos de programas y horarios de programación de los partidos políticos en 2003

Horario	Partido político	Tipo de programa									Total
		No especificado	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Películas	Realities	Series	Telenovelas	
A	PAN	436	36	13	178	35	26	23	4	49	800
	PRI	2	41	168	40	470	48	3	21	333	1 126
	PRD	---	---	---	41	6	---	11	14	38	110
	PT	3	6	61	---	5	107	---	---	8	190
	PVEM	1	7	6	171	5	99	11	2	117	419
	CPPN	122	---	---	---	---	---	---	---	---	122
	PAS	---	---	---	32	---	---	---	---	---	32
	MP	---	---	---	55	---	---	---	---	---	55
	FC	---	---	5	76	4	---	---	---	---	85
	PRI-PVEM	29	---	---	---	---	---	---	---	---	29
	Total	593	90	253	593	525	280	48	41	545	2 968
AA	PAN	347	13	23	114	28	24	30		48	627
	PRI	---	55	227	48	390	25	3	20	300	1 068
	PRD	---	---	---	12	7	---	5	4	59	87
	PT	2	2	42	1	3	53	1	---	6	110
	PVEM	8	3	10	128	6	63	3	---	90	311
	CPPN	95	---	---	---	---	---	---	---	---	95
	PAS	---	---	---	40	---	---	---	---	---	40

Cuadro 33 (concluye)

Horario	Partido político	Tipo de programa									Total
		No especificado	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Películas	Realities	Series	Telenovelas	
	MP	---	---	---	25	---	---	---	---	---	25
	FC	---	---	2	65	1	---	---	---	---	68
	PRI-PVEM	45	---	---	---	---	---	---	---	---	45
	Total	497	73	304	433	435	165	42	24	503	2 476
AAA	PAN	698	21	38	236	46	132	62	---	61	1 294
	PRI	9	59	371	132	628	55	4	40	427	1 725
	PRD	---	---	---	147	7	---	24	10	83	271
	PT	2	---	45	6	8	202	10	---	15	288
	PVEM	48	12	31	356	10	99	1	6	160	723
	CPPN	257	---	---	---	---	---	---	---	---	257
	PAS	---	---	---	42	---	---	---	---	---	42
	MP	---	---	---	116	---	---	---	---	---	116
	FC	---	---	38	129	2	---	---	---	---	169
	PRI-PVEM	73	---	---	---	---	---	---	---	---	73
	Total	1 087	92	523	1 164	701	488	101	56	746	4 958

FUENTE: Elaboración propia, con información de las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.

El PAN centró su estrategia de comunicación en comprar prioritariamente anuncios de publicidad en los programas de entretenimiento distribuidos en los tres tipos de horario. Para su segunda preferencia, en el horario AAA, escogió difundir sus mensajes durante la transmisión de películas, y para los horarios AA y A se anunció durante la transmisión de telenovelas.

En lo que respecta al PRI, los datos considerados muestran que mantuvo como su primera opción para anunciarse las noticias, y como segunda, las telenovelas, que lo hicieron en los tres horarios. En contraste, el PRD determinó distintas preferencias para cada una de las franjas horarias: en el horario AAA, la mayor cantidad de sus mensajes se concentró en programas de entretenimiento, y a éstos siguieron los mensajes en telenovelas. En cambio, en los horarios AA y A esta elección se invirtió, ya que la mayor cantidad de mensajes se transmitió durante las telenovelas, seguidos de los transmitidos durante los programas de entretenimiento.

El PT, en los tres tipos de horario, difundió sus mensajes durante la transmisión de películas, y su segunda elección fueron los programas deportivos. Por su parte, el PVEM privilegió en los tres horarios la transmisión de mensajes durante los programas de entretenimiento, y su segunda selección fueron las telenovelas.

De modo que los partidos políticos concentraron sus esfuerzos y destinaron el mayor porcentaje del financiamiento público que recibieron a transmitir su propaganda durante la emisión de los programas de mayor audiencia, sin importar los horarios de transmisión y, en consecuencia, hicieron evidente que valoraron básicamente los potenciales beneficios electorales, relegando la calidad de los mensajes.

Con los resultados hasta ahora analizados, resulta obvio que los partidos políticos se han adaptado a las dinámicas de la comunicación electrónica, que se define por su brevedad y por lo efímero de los mensajes. Otro dato central es el reconocimiento de la relevancia de la propaganda electrónica en la modificación y/o en la consolidación de las preferencias electorales. De manera consistente, los partidos políticos se anunciaron con mayor intensidad en el último periodo de la campaña, es decir, en junio, emitiendo sus mensajes en todos los horarios de transmisión. La evidencia da cuenta de que la cantidad de mensajes pagados por los partidos políticos se incrementó de manera visible en este último periodo en los tres horarios.

Una variable fundamental en esta investigación es el precio. Del total de los registros incluidos en la base de datos, contamos con datos relativos a los precios en 10 549 casos. En la información que se entrega a continuación, se muestra un cruce de variables que permitió relacionar los precios a los que los partidos políticos pagaron sus mensajes y las televisoras en las que lo hicieron.

Encontramos que la mayor proporción de mensajes se concentra en el rango 1, que considera los precios de \$1 hasta \$50 000 con un total de 8 867 casos, de los cuales 3 268 corresponden a mensajes del PRI, que compró 1 622 anuncios en Televisión Azteca local, 1 011 en Televisión Azteca Nacional y 35 en Televisa. El PAN participó en este rango con 2 265 mensajes, de los cuales compró 1 440 en Televisión Azteca local, 531 en Televisa y 290 en Televisión Azteca.

El PVEM compró 1 250 espacios comerciales, 683 en Televisión Azteca local, 374 en Televisión Azteca y 193 en Televisa. El PRD participó con 413 mensajes: 241 en Televisión Azteca local, 166 en Televisión Azteca y 6 en Televisa. Por su parte, Convergencia participó con 403 mensajes, 348 en Televisión Azteca local, 44 en Televisión Azteca y 11 en Televisa.

En el segundo rango, con precios de \$50 001 a \$100 000, fue el PRI el que realizó la compra mayor de mensajes, con 219 espacios, distribuidos así: 117 en Televisión Azteca local, 81 en Televisión Azteca y 21 en Televisa. El PAN participó con 173 mensajes, 122 en Televisión Azteca local, 27 en Televisión Azteca y 23 en Televisa. El PVEM fue el tercer consumidor de este rango, situación que no coincide con la proporción de votos que obtuvo; participó con 99 mensajes: 57 en Televisión Azteca Local, 29 en Televisión Azteca y 13 en Televisa. En la misma desproporción se encuentra el partido Convergencia, que fue el cuarto consumidor, con 34 mensajes, 29 en Televisión Azteca local, cuatro en Televisión Azteca y uno en Televisa. En contraste, el PRD fue el sexto consumidor de mensajes con precios ubicados en el rango dos, con sólo 22 mensajes: ocho en Televisión Azteca local, 14 en Televisión Azteca y ninguno en Televisa.

En el tercer rango de precios, de \$100 001 a \$150 000, los partidos políticos que compitieron en el proceso electoral de 2003 compraron 415 espacios. El PRI compró 165,

de los cuales se difundieron 84 en Televisión Azteca Local, 51 en Televisión Azteca y 30 en Televisa. El segundo comprador de este segmento fue el PAN, con 96 mensajes: 54 proyectados en Televisión Azteca local, dos en Televisa y uno en Televisión Azteca. El tercer consumidor fue el PVEM, con 42 mensajes, 20 en Televisión Azteca, 18 en Televisión Azteca local y cuatro en Televisa. Manteniendo la tendencia de muy pocas facturas con algún tipo de problema se encuentra el PRD, con 22 mensajes: 13 en Televisión Azteca y nueve en Televisión Azteca local.

En el cuarto rango, que considera los precios de \$150 001 a \$200 000, los partidos políticos transmitieron 163 mensajes. El PRI compró 80 mensajes: 40 en Televisión Azteca local, 30 en Televisión Azteca y 10 en Televisa. Sin coincidencia con los resultados electorales, el segundo comprador de este rango fue el PVEM, con 28 mensajes, de los cuales 19 fueron transmitidos en Televisión Azteca local, cinco en Televisión Azteca y cuatro en Televisa. El tercer comprador de este rango fue el PAN, con 23 mensajes: 13 en Televisión Azteca local, seis en Televisión Azteca y cuatro en Televisa. El cuarto comprador de este rango fue el PT, con la compra de 17 mensajes: 10 en Televisión Azteca y siete en Televisión Azteca local. En contraste, el PRD fue el quinto consumidor de este rango, con cuatro mensajes: tres programados en Televisión Azteca y uno en Televisión Azteca local.

En el quinto rango, que considera los mensajes de \$200 001 a \$250 000, también se transmitieron un total de 163 mensajes –como ocurrió en el rango cuatro–, de los cuales 76 los compró el PRI: 43 a Televisión Azteca Local, 22 a Televisión Azteca y 11 a Televisa. El segundo consumidor de estos mensajes fue el PAN, con 55 mensajes: 37 correspondieron a Televisión Azteca Local, 10 a Televisión Azteca y siete a Televisa. El PVEM aparece en este rango también como el tercer comprador de mensajes, con 15, nueve de los cuales fueron en Televisión Azteca, cinco en Televisión Azteca local y uno en Televisa. El cuarto consumidor de este rango fue el PRD, con seis mensajes: nueve en Televisión Azteca y cinco en Televisión Azteca Local.

Los datos muestran que, conforme aumenta el precio de los espacios comerciales, disminuye la cantidad que compran los partidos políticos. En el rango 6, que incluye los precios de \$250,001 a \$300,000, el total de mensajes comprados fue 121. El principal comprador fue el PAN, con 47 mensajes, 36 de los cuales corresponden a Televisión Azteca Local, nueve a Televisión Azteca y dos a Televisa. El segundo comprador fue el PRI, que pagó en este rango 22 mensajes en Televisión Azteca local, 11 en Televisión Azteca y cuatro en Televisa. Manteniendo la tendencia, el PVEM fue el tercer consumidor, con 13 mensajes, de los cuales seis correspondieron a Televisión Azteca Local y la misma cantidad a Televisión Azteca, y tan sólo un mensaje fue para Televisa. El PRD fue el quinto consumidor, con un mensaje transmitido en Televisión Azteca.

Para el rango 7, que comprende los precios de \$300,001 a \$350,000, el total de mensajes fue 109. El principal comprador fue el PRI, con 70 mensajes, 37 transmitidos en Televisión Azteca local, 19 en Televisión Azteca y 14 en Televisa. El segundo comprador fue el PAN, con 23 mensajes, 14 en Televisión Azteca local, cinco en Televisión Azteca y cuatro en Televisa. El tercer comprador de este rango fue el PVEM, con seis mensajes, cuatro transmitidos en Televisión Azteca, uno en Televisa y uno en Televisión Azteca Local.

En el rango 8, que va de \$350 001 a \$400 000, el total de mensajes fue 67. El principal consumidor de este rango fue el PAN, con 52 mensajes: 40 transmitidos en Televisión Azteca Local, seis en Televisión Azteca y cinco en Televisa. El segundo comprador, muy por

debajo del PAN, fue el PRI, que pagó cuatro mensajes en Televisión Azteca local y uno en Televisión Azteca y Televisa, respectivamente.

En el rango 9, que va de \$400 001 a \$450 000, la cantidad de mensajes disminuye considerablemente. Los mensajes pagados a este precio fueron 25 en total, y el mayor comprador fue el PRI, con 19 mensajes: nueve transmitidos en Televisión Azteca local, siete en Televisión Azteca y tres en Televisa. El segundo comprador fue el PAN, con tres mensajes: dos en Televisión Azteca Local y uno en Televisión Azteca.

En los rangos 10 a 19 se observa un descenso en la compra de los espacios, que van de cinco mensajes a uno. Los principales compradores fueron el PRI, el PAN y el PVEM.

Las compras de los partidos políticos en los medios de comunicación sitúan el armado institucional ante una paradoja que es urgente resolver. La decisión de los partidos políticos de destinar parte de sus recursos a pagar espacios en la televisión obedece a un razonamiento sencillo. Todos quieren ganar. Ganar en distintas escalas, pero ganar. Hay quienes quieren ganar la presidencia de la República y construir mayoría en el Congreso. Hay quienes buscan ganar un mayor porcentaje de votación y, en consecuencia, conseguir mayores curules en el Congreso. Hay quienes quieren ganar el porcentaje de votación requerido para conservar el registro de Partido Político Nacional y continuar recibiendo financiamiento público.

El problema que enfrentan los partidos políticos no es ético, ni de principios democráticos. Es un problema eminentemente práctico. Todos los partidos quieren ganar, y para ganar necesitan votos, necesitan que los electores voten por ellos y no por otros. En consecuencia, deben buscar el medio para llegar a la mayor cantidad posible de electores. Este medio es la televisión, el medio de comunicación de mayor alcance y penetración.

Efectivamente, la televisión permite que los partidos lleguen a más electores. Pero, al mismo tiempo, propicia una de las mayores contradicciones de la democracia: llegan a más pero con menos. Al optar por anunciarse en televisión, los partidos tienen que adaptar sus mensajes a las necesidades de ese medio, es decir, deben basarlos en imágenes y palabras susceptibles de ser transmitidas en 20 segundos. Evidentemente, estos 20 segundos son insuficientes para difundir su ideología, su plataforma electoral y su programa de gobierno o de trabajo.

Como el principal objetivo es llegar al mayor número posible de potenciales electores, especialmente a los electores indecisos, los partidos políticos prefieren anunciarse en los horarios AAA de las televisoras, los de mayor *rating*, y también los de mayor costo. El resultado es que los partidos políticos pagan muy altos precios por spots publicitarios de 20 segundos, que en el proceso electoral de 2003 se transmitieron durante programas de entretenimiento, telenovelas y, en tercer lugar, noticias. De este modo, difunden ideas de 20 segundos a espectadores interesados en programas musicales, de concursos o en historias de amor, y que no necesariamente tienen interés en el debate público: el objetivo es que esos 20 segundos definan la preferencia electoral de los indecisos.

Con campañas electorales difundidas prioritariamente por televisión, los partidos políticos limitan sus posibilidades de difundir verdaderamente sus proyectos, de sostener un verdadero intercambio de ideas. Por otra parte, los ciudadanos realizamos una elección prácticamente a ciegas, basados únicamente en imágenes y en unas cuantas frases. Perdemos la posibilidad de generar rendición de cuentas, porque es imposible evaluar resultados de programas de gobierno que votamos, pero no conocimos. En resumen, el conjunto del proceso democrático se erosiona y se pierde la posibilidad de consolidación y ampliación democráticas.

Conclusiones

En el trabajo hemos realizado una investigación de los gastos de los partidos políticos destinados a la compra de espacios televisivos, basada en la evidencia empírica disponible. Esta evidencia no da cuenta de todo el gasto, sino solamente de la parte que requirió documentación adicional, a solicitud de los auditores del Instituto Federal Electoral (IFE). No existe en los archivos del IFE ninguna otra información. Cada partido político que contendió en las elecciones de 2000 y 2003 debe tener el registro de la totalidad de su gasto, particularmente del aplicado a la contratación de anuncios en los medios de comunicación electrónica.

Examinar la información en poder de los partidos es algo que se podría hacer si esos partidos estuviesen en la disposición de facilitar su documentación. No hay recursos legales que los obliguen a hacerlo. Políticamente pudiera ser relevante para quienes perdieron. Quienes ganaron las elecciones no ganarían mucho con abrir sus archivos. En realidad, dados los conocidos casos de los Amigos de Fox y del Pemexgate –que la autoridad electoral sancionó enérgicamente–, para el Partido Acción Nacional (PAN) y para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) convendría que esos archivos desapareciesen. De modo que la información con la que trabajamos es la única existente para fines analíticos.

De esa información es posible extraer una conclusión general que califica enteramente las elecciones objeto del análisis: no hubo equidad en la competencia. Pese a los esfuerzos normativos establecidos en la legislación e instrumentados por la autoridad electoral, las elecciones fueron marcadamente inequitativas. Esta conclusión se fundamenta en un dato central: se ha legislado para controlar el financiamiento que reciben los partidos para cada elección, también se han ido perfeccionando los formatos para controlar el gasto que realizan los partidos, se ha establecido que las televisoras comuniquen a la autoridad electoral los precios máximos de sus espacios televisivos para cada tipo de horario de transmisión, pero lo que no se ha controlado, porque no es posible hacerlo desde la legislación electoral, son las prácticas comerciales de las televisoras.

En el curso de las campañas, e incluso probablemente desde antes, se establecen negociaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación. En estas negociaciones, que debieran ser de carácter eminentemente comercial, donde uno demanda tiempos de emisión y otro los ofrece, lo normal sería fijar precios para todos los participantes en el proceso electoral. Esos precios, dado el carácter de la industria, irían aumentando conforme se acercase el momento de la decisión electoral, pero afectaría a todos por igual. Sin embargo, las negociaciones se entablan entre cada partido y cada televisora, acordándose precios y contenidos editoriales sin que medie ninguna fiscalización. Este tipo de negociación tiene lugar entre representantes políticos y magnates industriales, lo que

implica que existen condiciones desiguales en las que estos últimos están en capacidad de ofrecer descuentos especiales a las opciones políticas que les interese promover, a cambio de compromisos que les permitan conservar el control de un mercado excesivamente concentrado. Es obvio que estas negociaciones modifican la competencia electoral, lo que no beneficia ni a los ciudadanos ni a las instituciones democráticas, y tampoco fomenta la consolidación democrática. Las negociaciones que llevan a cabo tanto los partidos políticos como las dos televisoras privadas producen inequidad, control, parcialidad y enriquecimientos basados en los recursos públicos.

Con esta investigación hemos demostrado que frente al principio de equidad en la competencia, el poder de las televisoras se impone con su participación como grupos de poder, premiando o castigando a través de su actividad económica, pero actuando básicamente como lo que son, un duopolio poderoso con intereses económicos que, para preservarse, toman decisiones políticas y eligen antes de que ocurran los procesos electorales.

Los resultados de la investigación nos permiten corroborar la hipótesis inicial, que sostenía que la centralidad de las televisoras en los procesos electorales vulnera esencialmente los principios de equidad en la competencia y de representación de los ciudadanos. Esta centralidad de los medios de comunicación en la difusión de las campañas de los partidos políticos dificulta la comunicación entre éstos y los ciudadanos. Mientras que el armado institucional de la democracia representativa se funda en la comunicación entre representantes y representados, la combinación del diseño institucional del sistema electoral y el funcionamiento de las empresas de telecomunicaciones imposibilita una verdadera comunicación.

En contraste con el supuesto normativo de la democracia que establece que los partidos políticos deben competir en condiciones de equidad, en los procesos electorales de México los medios de comunicación participan como entidades económicas, pero especialmente como actores políticos que por la vía de los precios y la línea editorial realizan una votación estratégica previa al proceso electoral, limitando de este modo las opciones disponibles para los electores. Si aceptamos la teoría de la democracia que establece que la información es el bien fundamental que da sentido a la representación democrática, entonces debemos aceptar que el sistema electoral mexicano tiene dificultades estructurales para cumplir este cometido.

En el sistema electoral mexicano, la brecha informativa inherente a los procesos de representación se amplía y profundiza por la participación política de los medios de comunicación. La posibilidad de estas relaciones es determinada por el desequilibrio del armado institucional. A partir de 1989, el sistema electoral ha vivido un proceso continuo de reformas que buscan mejorar las condiciones de equidad en la competencia política. En contraste, la reglamentación de los medios de comunicación no ha sufrido reformas.

En el proceso de cambio político en México, un asunto central fue la redefinición de reglas electorales que se propusieron propiciar equidad. Tuvieron fundamental importancia para lograrlo el financiamiento público a los partidos y el acceso equitativo de éstos a los tiempos oficiales de radio y televisión. Sin embargo, a estas reformas no correspondieron cambios en la legislación relativa a la televisión, y las empresas del ramo actuaron en estos procesos electorales bajo la regulación de una ley promulgada en 1960. Este desequilibrio en los diseños institucionales y en la negociación que establecen ambos actores vulnera el principio de equidad y, todavía más importante, restringe de manera fundamental las posibilidades de fiscalización de la autoridad electoral.

Lo que ocurrió en los hechos es que, buscando procesos electorales equitativos, se diseñó un complejo armado institucional que determina el acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento y a los tiempos oficiales de televisión, mientras que, en relación con los medios de comunicación, se buscó preservar el derecho de expresión, sin garantizar el derecho a la información de los electores. Por tener este último derecho como requerimiento fundamental la existencia de una diversidad de fuentes de información, en el caso mexicano se ve restringido porque la televisión se concentra en sólo dos empresas.

La relación entre partidos políticos y medios de comunicación durante los procesos electorales toma la forma de una negociación entre dos entidades oligopólicas. Los partidos políticos con registro nacional fijan barreras a la posible entrada de competidores políticos, que funcionan gracias al financiamiento público, mientras la televisión se encuentra concentrada en dos empresas cuyo poder económico y posibilidad de intermediación entre ciudadanos y partidos políticos las dota de una gran capacidad de interlocución con los partidos políticos, mucho más estructurada y organizada que la de éstos –que, finalmente, son entidades con intereses contrapuestos que compiten entre sí.

El funcionamiento de esta relación resulta mucho más complejo por las posibilidades de fiscalización, que se concentran en la autoridad electoral, cuya atribución descansa en la fiscalización del gasto de los partidos políticos durante los procesos electorales, vigilando tanto el origen como el destino de los recursos con los cuales realizan las campañas electorales. Esta fiscalización se efectúa por la vía de los informes de gastos de campaña. El resultado es que los partidos políticos tienen una sobrecarga de vigilancia que los coloca en una situación de desventaja en la negociación, lo que genera incentivos para escapar a dicha fiscalización.

El cumplimiento de los ideales de equidad y representación se ve limitado porque ocurre una negociación entre entidades que operan en mercados concentrados con formas oligopólicas que actúan bajo la protección y promoción del Estado. Mientras los partidos políticos compiten por objetivos públicos explícitos, los medios de comunicación participan defendiendo intereses particulares.

En el sistema electoral mexicano, en virtud del reconocimiento de la importancia de los medios de comunicación en los procesos electorales, se ha privilegiado el financiamiento público. Es este financiamiento público que reciben los partidos políticos el que posibilita la compra de espacios en los medios de comunicación. El límite o la dificultad para alcanzar condiciones de equidad se encuentra en que los propietarios de las televisoras son entidades interesadas en los procesos electorales, y para intervenir y expresar su preferencia cuentan con la libertad de asignar precios diferenciados a los espacios comerciales que venden, además de tener la posibilidad de expresar su preferencia política en la línea editorial de sus programas.

A las características de la relación entre partidos políticos y medios de comunicación durante los procesos electorales deben agregarse las dificultades que enfrenta la autoridad electoral para fiscalizar los gastos de los partidos en los medios. La función fiscalizadora se limita a realizar una revisión contable de los informes presentados por los mismos partidos políticos, sin que esto implique una revisión de las condiciones de equidad o inequidad en las cuales ocurrieron estos gastos.

En realidad, es indeseable cargar de obligaciones de comprobación y justificación a los partidos políticos, a la vez que resulta imposible para la autoridad electoral analizar y dictaminar cantidades crecientes de información. Para hacer más transparente y equilibrado

el proceso, lo mejor sería que una autoridad independiente gestionara y acordara los tiempos y precios de los espacios en los medios de comunicación, cerrando las posibilidades para la negociación privada entre estos dos actores.

Al analizar los 9 838 casos disponibles para el proceso electoral de 2000, se encontró que los partidos políticos gastaron sus recursos a partir de la consideración de que existe relación entre los anuncios en televisión y sus posibilidades de obtener votación. De hecho, lo determinante en la contratación fue el criterio del *rating*: los canales, horarios, tipos de programa y precios que los partidos políticos pagaron fueron determinados por la posibilidad de llegar al mayor auditorio posible.

En esa elección, los partidos políticos compraron 52% de sus anuncios en Televisa y 48% en Televisión Azteca. Esta última empresa ofrece a sus clientes la posibilidad de comprar espacios publicitarios en los canales nacionales, pero para ser difundidos en las repetidoras locales y a los precios de éstas, lo que permite la asignación de precios más bajos.

La razón de la contratación de tiempos de los partidos políticos es el convencimiento de que si el auditorio es mayor (más numeroso), habrá más electores. Por esto concentran sus esfuerzos propagandísticos en los canales de mayor audiencia. En las facturas revisadas se observa que los tres partidos con mayor respaldo electoral compraron 37% de sus anuncios en el Canal 13 de Televisión Azteca y 22% en el Canal 2 de Televisa. Esta distribución indica que el criterio que define la compra es la audiencia y no el precio, porque la determinación de los costos de los tiempos publicitarios de la televisión se incrementa proporcionalmente a la cantidad de auditorio que tiene cada canal y a los programas que transmite. Esto significa que anunciarse en los canales estelares de las televisoras implica también pagar las tarifas más elevadas.

En los casos considerados en esta base comprobamos que, siguiendo este criterio de llegar a auditorios de la mayor amplitud posible, los partidos políticos contrataron tiempos en función del *rating* de los programas: 26% de sus anuncios fueron transmitidos durante los programas clasificados como de entretenimiento, concursos y musicales, y 23% correspondió a transmisiones de telenovelas, que son los programas de mayor audiencia y, en consecuencia, los de mayor costo.

Naturalmente, los partidos políticos participan en los procesos electorales con el obvio propósito de ganar los puestos de elección popular, y para ello han decidido competir por esos votos en los medios electrónicos. En consecuencia, estos partidos tienden a destinar sumas cada vez más elevadas por anunciarse en los medios. Un dato que evidencia esta intención es que prácticamente 48% de sus anuncios fueron emitidos en horario Triple A, que es el de mayor audiencia y más alto costo. Si el razonamiento de compras de los partidos políticos es que a mayor audiencia corresponde mayor probabilidad de votos, resulta natural que 35% de sus mensajes fuera en espacios programados en horario Doble A y que tan sólo 14% correspondiera al horario A.

A lo largo del trabajo hemos planteado que de estas características de las campañas electorales resulta que las grandes beneficiarias son las televisoras. Los partidos políticos pagan elevadas sumas por anunciarse en los mejores horarios comerciales, sin que esto les garantice conquistar las preferencias electorales de los ciudadanos; por otro lado, la información con la que los electores definen su preferencia tampoco aumenta con la propaganda de los partidos políticos difundida por televisión. En la investigación pudimos comprobar que 42% de la propaganda de los partidos políticos transmitida en televisión

tuvo una duración de 30 segundos, y 38%, de 20 segundos, de modo que resulta prácticamente imposible pensar que la información y su calidad aumente con estas campañas.

Con propaganda difundida en los canales de mayor audiencia, presentada durante la transmisión de programas de concursos y telenovelas, con 30 y 20 segundos de duración, los partidos políticos ni incrementan, ni mejoran, la información con la que los electores toman decisiones.

Esta decisión de los partidos, basada en la posibilidad de incrementar los votos, encarece los espacios publicitarios de las televisoras y abre espacios para la expresión de la preferencia política de los medios de comunicación, a través de la asignación de tiempos y tarifas preferenciales para algunos partidos. Esto queda claramente evidenciado con la información relativa a los precios que cada partido político pagó por anunciarse. La información presentada muestra que los partidos políticos comparten la intención de anunciarse en los canales, programas y horarios de mayor *rating*. En consecuencia, los partidos tendrían que pagar el mismo precio por igual espacio publicitario. Sin embargo, el mercado de los medios de comunicación en México no funciona como un mercado competitivo, funciona como un mercado duopólico en el que las empresas establecen tarifas diferenciadas en función de su preferencia partidista. Esta diferencia en las tarifas queda claramente establecida en los precios que pagaron los partidos políticos por los tiempos comprados.

El PAN realizó la mayor proporción de sus compras en horario Triple A, para su transmisión en programas de entretenimiento y telenovelas, es decir, los de mayor *rating*; sin embargo, pagó por ellos un precio que se ubica en el rango de un peso a un tope máximo de \$10,000. Los precios que pagó el PAN no correspondieron a la relación *rating*-costo; por el contrario, este partido tuvo la posibilidad de anunciarse en los mejores espacios publicitarios a los precios más bajos.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) también se anunció en horario Triple A, en el Canal 2 y en el Canal 13 durante la transmisión de programas de entretenimiento, pero el precio por estos anuncios fue muy diferente: 20% le costó entre \$100,001 y \$200,000, y 17%, entre \$50,001 y \$100,000. El contraste resulta mayor cuando se observa que el PRD no compró un solo espacio publicitario al precio más bajo, mientras que Acción Nacional compró prácticamente la mitad de sus anuncios a ese precio.

Esta disparidad en los precios por espacios publicitarios de similares características evidencia la intervención política de las televisoras, que realizan una selección por la vía de la determinación de precios diferenciados. Justamente, la determinación de precios depende de la preferencia política de las televisoras. Esta posibilidad de favorecer a una opción política sobre otra genera una inequidad en la competencia, que se agrava porque la autoridad electoral no tiene atribuciones para regular este comportamiento. Resulta notorio que no existe instancia económica ni política con facultades para regular tal comportamiento.

Estas características de las campañas electorales no responden a situaciones excepcionales. Resultan de las dinámicas que establecen los partidos políticos y los medios de comunicación durante los procesos electorales, y demuestran que el diseño institucional de estos procesos electorales y de la actividad de los medios de comunicación facilita que las televisoras expresen sus preferencias políticas por la vía de los precios de los espacios publicitarios.

Los criterios de compra de espacios publicitarios a partir de los cuales compiten los partidos políticos en los procesos electorales se mantuvieron durante la elección interme-

dia de 2003. Sobre la base de la evidencia empírica reunida para este estudio, es posible afirmar que una característica importante es el encarecimiento de la publicidad. Así las cosas, el único factor que tomaron en cuenta los partidos políticos para la contratación de espacios publicitarios fue la audiencia, sin considerar el criterio del precio.

Para el estudio de la elección de 2003 pudimos disponer de información en 10 779 casos, a partir de los cuales examinamos el comportamiento de los partidos políticos frente a los medios de comunicación. Estos son los documentos conservados en los archivos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. En esos registros se muestra que durante la elección de 2003 los partidos políticos prefirieron anunciarse en 84% en Televisión Azteca, frente a 15% en Televisa.

De esta propaganda, poco menos de la mitad –42%– fue en transmisión nacional y el 58% restante se contrató para ser difundido en las repetidoras locales. Estos resultados parecen indicar una cierta lógica de maximización económica –porque los costos de las transmisiones locales son menores que los costos de transmisión nacional–, así como de eficiencia política –porque los partidos políticos pueden presentar mensajes que respondan a las preocupaciones e intereses de las localidades en las cuales transmiten su mensaje, es decir, pueden presentar ofertas políticas diferenciadas y focalizadas.

En la misma información se aprecia que los partidos se anunciaron en 84.2% en Televisión Azteca y en 16.6% en Televisa, distribuidos en la siguiente proporción: 71% se transmitió en el Canal 13, mientras que 12.7% se difundió en el Canal 7 y 11% en el Canal 2 de Televisa. Estos resultados dan clara cuenta de la empresa en la cual se concentraron los ingresos que resultaron de la venta de la transmisión de esta propaganda, y también de la empresa que tuvo mayor posibilidad de influir por la vía de asignación de los precios en la competencia electoral.

A lo largo del trabajo hemos sostenido que el hecho de que las campañas electorales se concentren en los medios de comunicación tiene importancia en términos de la transferencia de recursos públicos a empresas privadas, pero este no es su mayor efecto. El mayor efecto está en el sesgo que imprime en la equidad de la competencia y en el tipo de representación ciudadana que posibilita.

Un dato representativo de este doble efecto es la duración de los mensajes, que tiene relación, por supuesto, con los precios que pagan los partidos políticos –aunque el costo también es determinado por el programa, el canal y el horario de transmisión–. Este tiempo en el que se transmiten los mensajes expresa el encarecimiento de los tiempos publicitarios, junto con la cantidad de información disponible para que los ciudadanos formulen sus preferencias.

Contrariamente a uno de los objetivos del financiamiento público a los partidos políticos, que busca que éstos estén en condiciones de difundir su plataforma electoral ante los ciudadanos, 85% de los espacios publicitarios pagados por los partidos políticos fueron spots de 20 segundos de duración. La duración de los mensajes disminuyó respecto de la elección de 2000, en la que tuvieron mayoritariamente 30 segundos de duración.

El restante 15% de la propaganda de los partidos políticos respondió a formatos de mayor brevedad como *super* y cintillo. Si a esta información se agrega la selección de los programas en los que se anunciaron los partidos políticos, indica claramente la intención de crear una identidad ante los electores basada en imágenes y lemas y no en plataformas y programas políticos. Al igual que durante el proceso electoral de 2000, la difusión de 26.7% de la propaganda se hizo durante la transmisión de programas de entretenimiento,

21.4% mientras se transmitían telenovelas, y el tercer tipo de programa para anunciarse fueron los noticieros.

Los partidos políticos se anunciaron durante la transmisión de los programas y horarios estelares de las televisoras. En horario triple A se transmitió 47% de los mensajes; en horario A, 28%, y en horario doble A, 23%. Además, también en este proceso electoral 71.9% de los mensajes se transmitió en el último mes de la campaña electoral, lo que confirma su pertinencia en relación con la modificación y/o consolidación de las preferencias electorales.

Al comparar los precios que los partidos políticos pagaron por los espacios publicitarios en las elecciones de 2000 y 2003, se observaron incrementos en los precios. Mientras que en la elección de 2000 la mayor proporción de compras de los partidos políticos se ubicaba en un rango de \$1 a \$10,000, en la elección de 2003 la mayor proporción de compras de los partidos políticos se ubica de \$1 a \$50,000. Estos precios indican claramente el encarecimiento de la competencia política, pero también dan cuenta de que una parte importante de los mensajes propagandísticos fue adquirida en el primer rango de costo, lo que es un indicio de las concesiones económicas otorgadas por las televisoras.

Los partidos políticos, seguros de que su presencia en la televisión les daba mayores posibilidades de competir por los votos, contrataron publicidad en los espacios de mayor *rating* –y que debieran ser los de mayor costo–, mientras que las dos empresas de televisión que controlan el mercado pudieron prever esta demanda y realizar ajustes en los precios.

En esta relación, lo predominante para los partidos políticos y para las televisoras es el criterio de eficiencia política. Para unos, lograr el mayor número de electores; para otros, la mayor influencia política. En este caso, la relación no obedece a las reglas de mercados eficientes. Por el contrario, la negociación responde a las características de mercados oligopólicos que, además, operan con criterios de eficiencia. Con base en este único criterio de eficiencia, los partidos seleccionan de manera diferenciada el tipo de programas, canales y horarios en que prefieren anunciarse; siguiendo también este criterio, las televisoras determinan los precios de venta de los espacios publicitarios.

La información reunida para el proceso electoral de 2003 no aporta evidencia que permita concluir que las televisoras establecieron costos diferenciados de los espacios publicitarios que estuviesen en función únicamente de su preferencia política. Pero tampoco estamos en condiciones de afirmar que no lo hicieron. En todo caso, a partir de la evidencia empírica reunida para 2000, y puesto que las televisoras operan un mercado casi monopolístico, es posible afirmar que esas televisoras tuvieron posibilidad de generar condiciones de inequidad en la competencia electoral por la vía de los precios de los espacios para transmitir publicidad electoral en 2003.

Como hemos señalado, en un sistema democrático es necesario que la competencia entre los partidos políticos ocurra en condiciones de equidad. Obedeciendo a este principio, en México las frecuentes reformas electorales tendieron a buscar mayores garantías para una competencia equitativa, privilegiando el financiamiento público como instrumento equilibrador y promoviendo el acceso a prerrogativas en condiciones de equidad para los partidos políticos.

Resulta notorio que tanto la autoridad electoral como los partidos políticos aceptaron que una buena parte, quizá la decisiva, de la competencia electoral se desarrolle en los medios de comunicación. Este hecho genera tres efectos: primero, la degradación de la comunicación entre representantes y representados; segundo, el encarecimiento de las

campañas electorales, con un cuantioso traslado de recursos públicos hacia las empresas privadas de telecomunicaciones.

El tercer efecto es la inequidad estructural que genera. Como se sabe, oficialmente la principal fuente del gasto de los partidos políticos es el financiamiento público, y su asignación tiene como sustento una fórmula basada en los porcentajes de votación obtenidos en la elección inmediata anterior. De ser cierta la afirmación de que a un mayor gasto en medios corresponde un mayor porcentaje de votación, el resultado sería que el partido político que ganara una vez, lo haría siempre, a menos que algún partido opositor lograra reunir un monto de financiamiento privado que superase el financiamiento público y que, además, lo gastara todo en medios de comunicación sin rebasar los topes de campaña.

La centralidad que los medios de comunicación ocupan en la competencia electoral impone verdaderos dilemas para el funcionamiento institucional. A partir de la evidencia empírica reunida para este trabajo, se observa que en la elección de 2000 el PAN destinó 34% a gasto en medios de comunicación, el PRI 26% y el PRD 28%. En apariencia, estos datos matizan la afirmación de que los partidos políticos destinan una gran parte de sus recursos a pagar espacios en los medios de comunicación. Sin embargo, las multas impuestas a la Alianza por el Cambio y al PRI ponen de manifiesto las sumas que realmente gastaron los partidos políticos para transmitir su propaganda en los medios de comunicación, aunque fuera utilizando financiamiento ilícito, lo que abre la discusión sobre las verdaderas capacidades y posibilidades de fiscalizar todos los gastos de los partidos políticos.

Para la elección de 2003, pese a que se aumentaron las posibilidades de fiscalización del IFE y se obligó a los partidos políticos a reportar con mayor detalle sus gastos en medios de comunicación, los datos oficiales revelan que el PAN gastó casi 26% del financiamiento público que recibió en pagar espacios en los medios de comunicación, el PRI hizo lo propio con 19% de su financiamiento, y el PRD con casi 57%. El examen de la información muestra que a pesar de que se mejoraron los requerimientos, es probable que los partidos políticos hayan gastado mucho más que lo que informaron. Posiblemente no declararon los montos de financiamiento privado que recibieron, y que probablemente destinaron a pagar espacios publicitarios en los medios de comunicación.

El problema de la fiscalización de los gastos de los partidos políticos es que se basa en los informes y en la evidencia documental que elaboran ellos mismos, sin considerar que están interesados en ganar las elecciones y que compiten guiados por el criterio de que su presencia en los medios de comunicación les da posibilidades de conseguir este triunfo. Por lo tanto, tienen incentivos para intentar evadir el control de la autoridad electoral, lo que pone en evidencia que por más instrumentos fiscalizadores que se implementen, y por más precisos, detallados y pormenorizados que éstos sean, por esta vía no se conseguirá la información que revele cabalmente los gastos de los partidos políticos en los medios electrónicos.

El interés de los partidos políticos por ganar dificulta que declaren toda la información. Por ello sería necesario pensar en la otra parte del binomio analizado, los medios de comunicación, a los que se les podría imponer la obligación de informar la cantidad y el precio al que vendieron sus espacios a los partidos políticos. En los hechos, sin embargo, esto es imposible, porque no hay legislación capaz de obligar a una empresa privada a publicar las tarifas que cobra a sus clientes. Si esto pudiera hacerse, se pondrían al descubierto las preferencias políticas de los medios de comunicación.

Otro elemento fundamental que se deriva de la difusión de la propaganda política por televisión es el relativo a la calidad de los mensajes. A la luz de los datos expuestos en el trabajo, resulta que en los tiempos que los partidos políticos pagaron en los medios de comunicación se difundieron mensajes de 20 segundos en los horarios Triple A. En esos segundos es imposible que los partidos políticos presenten su plataforma electoral. Solamente tienen tiempo de desprestigiar al adversario y ensuciar cualquier campaña.

Ambas características, la imposibilidad de garantizar por la vía del financiamiento público la equidad en la competencia electoral y la dificultad para transmitir por televisión información a partir de la cual los ciudadanos tomen decisiones, junto con la cada vez mayor concentración del poder en manos de las televisoras, llevan a concluir que la legislación y la autoridad electoral no pueden garantizar la equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y, en consecuencia, no pueden garantizar la equidad en la competencia electoral.

Resulta evidente que la competencia electoral en la televisión genera mayores distorsiones en el circuito democrático: inequidad, encarecimiento de los costos políticos, erosión de los mensajes. Por ello, lo mejor es prohibir que los partidos establezcan la relación de compra de espacios directamente con las televisoras.

No existe evidencia que demuestre que la contienda electoral por televisión mejore la calidad de la democracia. En cambio, existe evidencia que demuestra que la participación de las televisoras en la competencia electoral entorpece y pone en riesgo todo el armado democrático.

Bibliografía y fuentes

- ACKERMAN, John e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- ADROGUÉ, Gerardo, "El debate sobre la propiedad de la opinión pública en Estados Unidos", en *Sociedad*, num. 10, noviembre de 1996, Argentina.
- ARISTÓTELES, *La retórica*, España, Gredos, 1990.
- BERELSON, Bernard, *Análisis de contenido*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento Técnico de la Dirección General de Información, 1996.
- BOHMANN, Karin, *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, México, Alianza Mexicana, 1989.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BUSTAMANTE, Enrique (coord), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. las industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996
- _____, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CAREY, James W., "The press, public opinion and public discourse", en *A critical reader*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información: el poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1997
- CEBRIÁN HERREROS, Mariano, *La información en televisión, obsesión mercantil y política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- CÓRDOVA, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.
- CURZIO, Leonardo, Los medios y la democracia, en *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 4), 2004.
- DAHL, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- _____, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- DIAMOND, Larry y Marc Plattner, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- DOWNS, Anthony, *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- _____, "Teoría económica de la acción política en una democracia" en *Diez textos básicos de Ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001.

- ESCOBAR, Guillermo (coord.), *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación : visiones desde España y México*, México, Fundación Manuel Buendía, UNESCO, Universidad Iberoamericana, 2000.
- JAMES FEARON, "Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno", *Zona abierta*, núm. 100-101, Madrid, 2002.
- FEREJOHN, John, "Acción gubernamental y control electoral", *Zona abierta*, núm. 100-101, Madrid, 2002.
- FIELDHOUSE, David, "A new imperial system? The role of the multinational corporations reconsidered", en Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, *Internacional Political Economy perspectives on global power and wealth*, 4a. ed., Nueva York: St. Martin's Press, 2000.
- FIORINA, M., *Retrospective voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Recopilación y trabajo introductorio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978.
- GREIMAS, A.J., *La semiótica del texto. Ejercicios prácticos*, Barcelona, Paidós, 1967.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2004.
- HELD, D. y A. McGrew, *Transformaciones globales, política económica y cultura*, México, Oxford University Press, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola la democratización del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1996.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFEL, 2000.
- LAZARFIELD, P., *The people choice*, Nueva York, Duell Sloan, 1944.
- LIJPHART, Arendt, *Democracia en Sociedades plurales*, México, Prisma, 1988.
- LUJAMBIO, Alonso y Manuel Carrillo, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MAIRA, Luis, "El futuro de la democracia en América Latina", en *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 4), 2004.
- MANIN, Bernard, y Adam Pzeworski, "Elecciones y representación", en *Zona abierta*, núm. 100-1001, Madrid, 2002.
- MAOR, Moshe, "Feeling the Heat: Anti-Corruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(1), 2004, pp. 1-28.
- MARTIN SALGADO, Lourdes, *Marketing Político*, Barcelona, Paidós, 2002.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *La sucesión presidencial en México 1928-1988*, México, Nueva Imagen, 1990.
- MAZZOLENI, G. y W. Schulz, "Mediatization of Politics: a Challenge for Democracy?", *Political Communication*, vol. 16, 1999, pp. 247-261
- MEDINA VIEDAS, Jorge, *Los medios en la política*, México, Cal y Arena, 2000.
- MÉNDEZ FERNÁNDEZ, María Belén, *Campañas Electorales, la modernización en Latinoamérica: casos de Argentina y México*, México, Trillas, 2003.

- MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____, *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.
- MORGENSTERN, Scott y Luigi Manzetti, "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina", en Scott Mainwaring, y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- MULGAN, Richard, "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, vol. 78, núm. 3.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- O'DONNELL, Guillermo y C. Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1986.
- _____, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en *The (Un)Rule of Law y the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1999.
- _____, "Accountabilities y sus interrelaciones social en América Latina y más allá", en Catalina Smulovitz & Enrique Peruzzotti, *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe estadístico del reporte la democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD, 2004.
- _____, *Ideas y aportes: la democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York, 2004.
- POPPER, Karl, (1996), "Licencia para hacer televisión", *Nexos*, núm. 229, México, abril de 2004.
- PRZEWORSKI Adam, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Londres, Cambridge University Press, 1995.
- _____, "Accountability social en América Latina y más allá", en Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, "Elecciones y Representación", *Zona Abierta 100/101*, Madrid, 2002.
- RAMÍREZ CUEVAS, Jesús, "Tv, radio, periódicos, espectáculos, telecomunicaciones Los monstruos controlan todo", 2003, en <http://www.etcetera.com.mx>.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes: Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Madrid, Ariel, 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, t. I, México, Alianza, 1989.
- _____, *Homo videns la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- SCHUMPETER, J.A., *Capitalismo socialismo y democracia*, España, Folio, 1996.
- STOKES, Susan, *Mandates and democracy neoliberalism by surprise in Latin America*, Nueva York, University Press, 2001.
- _____, "Partidos políticos y democracia", en *Zona abierta*, núm 100-1001, Madrid, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- TREJO DELARBRE, Raúl, "Hablar, oír y responder", en *Etcétera*, México, 15 de mayo de 1998.
- _____, *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- _____, *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.
- _____, "Democracia cercada: política y políticos en el espectáculo mediático", en *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, núm. 4), 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.
- VILLANUEVA, Ernesto (coord), (a), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.
- _____, (coord), (b), *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación, visiones desde España y México*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.
- ZALLER R. John, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Boston, Cambridge University Press, 1992.
- ZOLO, Daniel, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1992.

LEYES Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Ley Electoral* del 6 de febrero de 1917.
- Ley para la Elección de Poderes Federales* del 2 de julio de 1918.
- Decreto del ciudadano Jefe interino del Ejército Liberal Constitucionalista del 25 de mayo de 1920.
- Decreto que reforma la *Ley Electoral* del 2 de julio de 1918 del 7 julio de 1920.
- Decreto que adiciona la *Ley Electoral* del 2 de julio de 1918 del 24 de diciembre de 1921.
- Decreto que modifica los artículos 14 y 15 del decreto que reforma el artículo 14 y 15 de la *Ley para Elección de Poderes Federales* del 24 de noviembre de 1931.
- Decreto que reforma el Artículo 14 de la *Ley de Elecciones de Poderes Federales* del 19 de enero de 1942.
- Decreto que reforma varios artículos de la *Ley para Elecciones de Poderes Federales* del 4 de enero de 1943.
- Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946.
- Decreto que reforma diversos artículos de la *Ley Electoral Federal* del 21 de febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de 1954.
- Decreto que reforma diversos artículos de la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1954.
- Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal* del 28 de diciembre de 1963.
- Decreto que reforma los artículos 51,52 fracción II, 60,67,70,71,72,77,78,84 fracción II y Párrafo final, 93 fracción II y VI, 94 fracciones I, II, III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la *Ley Electoral Federal* del 29 de enero de 1970.

Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977.

Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, Reglamento de los organismos Electorales y previsiones para la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 30 de diciembre de 1977.

Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987

Código Federal Electoral Con las adiciones y reformas del 6 de enero de 1988.

Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales del 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1997.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2000.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2003.

Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 1997.

Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 2000.

Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes de 2003.

Facturas que comprueban el gasto de los partidos políticos en la elección de 2000.

Facturas que comprueban el gasto de los partidos políticos en la elección de 2003.

La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003) terminó de imprimirse en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, 09830, México, D.F., en noviembre de 2007. La formación la realizó Logos Editores. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 500 ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.