
Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia

*Gabriela Vargas Gómez**

SUMARIO: I. Introducción. II. Las campañas electorales. III. El acceso a los medios de comunicación. IV. Los partidos políticos y los medios de comunicación en México. V. Las innovaciones en la reforma de 1996 como respuesta a las demandas partidistas. VI. Los retos jurídicos actuales de las campañas electorales en México. VII. Conclusiones.

I. Introducción

Uno de los temas que ha llamado la atención con mayor intensidad durante los últimos años, no sólo dentro de nuestra sociedad, sino en otras latitudes y más aún dentro del ámbito político, es aquel que se refiere precisamente al papel de los medios de comunicación en el mundo contemporáneo.

La discusión no es nueva, a partir de la expansión y modernización de dichos medios, los debates sobre sus alcances e influencia adquirieron mayores dimensiones. Surgieron entonces múltiples teorías durante las últimas décadas, ya sea para exaltar la benevolencia de los medios por permitirle a las masas acceder al conocimiento o ya para prevenir los efectos devastadores de una sociedad expuesta de manera cotidiana a la influencia de éstos.¹

El impacto de los medios en la vida del ciudadano común no ha pasado desapercibido por los actores políticos, quienes han visto, especialmente en el caso de la televisión, la posibilidad de llegar al electorado de una manera más rápida y eficiente, pero también al mismo tiempo, más superficial.

Lo anterior nos lleva a considerar la relevancia del papel de los medios de comunicación y su relación con los diversos actores políticos que hacen uso de ellos para transmitir actualmente sus mensajes, siendo la actividad de los partidos políticos y sus líderes, una de las principales fuentes de información de dichos medios.

Este papel adquiere mayor relevancia si concebimos a éstos como la fuente primaria de información del ciudadano común que en conjunto constituye la opinión pública, misma que si bien no es determinada en su actuación por los medios masivos, es influenciada en gran medida por la información generada por éstos. Nadie puede negar que la radio y la televisión se han ido conformando en vehículos de una gran potencia, alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de las ideas, lo que ha transformado radicalmente el ámbito y estilo de las campañas políticas.

Esta función de los medios en el ámbito político, así como la ligereza con que llegan a manejar este tipo de información, ha sido objeto de crítica por diversos intelectuales como Giovanni Sartori, quien tras analizar la definición de democracia como un gobierno de opinión considera que «... esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la videopolítica. Actualmente, el pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea».²

Actualmente los partidos políticos están ciertos de la importancia de ganar presencia ante la opinión pública y saben que los medios de comunicación son la vía más rápida e idónea para llegar a los electores. Sin embargo, no todos ellos tienen la misma posibilidad ni la capacidad para hacerlo y es ahí donde radica el desequilibrio para la competencia electoral que hace la diferencia entre ganadores y perdedores, y entre un sistema de partido hegemónico y uno pluripartidista.

Ello ha conllevado necesariamente a plantear el papel de los medios como entes en vinculación estrecha con instituciones de diversa naturaleza, entre las que destacan necesariamente las políticas, religiosas y sociales, siendo las primeras los principales actores y materia prima con que los medios establecen sus agendas de actividades y sus prioridades de información.

II. Las campañas electorales

En la actualidad, los partidos políticos han sustituido paulatinamente el tradicional acercamiento con la sociedad a través de mítines y eventos públicos, por mensajes televisivos y radiofónicos, dando mayor peso a lo que actualmente conocemos como mercadotecnia electoral y que no es otra cosa, sino el conjunto de herramientas de las que se vale una campaña electoral, durante un período determinado, para lograr el impacto deseado en el electorado.

En las democracias pluralistas contemporáneas una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: por un lado, lo que en general se conoce

como actividades de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, ha sido esta última modalidad la de mayor interés por parte de los partidos políticos, ya que la mayoría de los ciudadanos viven las campañas electorales a través de los medios. A modo de ejemplo vale la pena citar los datos arrojados por un estudio sobre las elecciones canadienses de 1993, mismos que indicaban que el 87% de los canadienses identificaban la televisión, la radio o los periódicos como su principal fuente de información sobre las elecciones, contando la televisión por sí misma con el 50% de las respuestas. En contraposición, sólo el 10% de los canadienses declararon haber asistido a reuniones o concentraciones políticas, haber trabajado por un candidato o haber exhibido carteles en su propiedad.³

La dimensión que han adquirido las campañas políticas en los medios de comunicación tanto impresos como electrónicos, así como el comprobado impacto que llega a tener en las preferencias electorales, ha conducido necesariamente a debatir sobre el marco legal que ha de regular las condiciones en que las distintas fuerzas políticas pueden acceder a los mismos.

Ante todo resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión, tanto en los países en que domina la presencia estatal de la radioteledifusión (como por ejemplo en algunos países de Europa), como en aquéllos en que los medios de comunicación son de propiedad privada.

Los criterios para asignar los espacios son muy diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias, o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección. En el caso de países en que los medios de radio y televisión son explotados por empresas privadas, las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos para su propaganda electoral, se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos.

En un análisis comparativo, el jurista Pedro Planas⁴ señalaba que, por ejemplo, en Estados Unidos se han adoptado una serie de procedimientos que tienden a garantizar una relativa igualdad en este aspecto. Al respecto se pueden citar las denominadas cláusulas de tiempo igual y la de honestidad. Según las emisoras están obligadas a conceder a todos los candidatos las mismas condiciones de publicidad, tales como costos, tiempo de emisión, etc., sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular. La cláusula de la honestidad obliga a las emisoras a llevar una

política informativa imparcial.

Es importante señalar que para hablar de verdadera competencia y libertad de un proceso electoral en este ámbito, debe asegurarse, como se ha señalado reiteradamente, no sólo que los votantes puedan ejercer su derecho en un ambiente de libertad, igualdad y sin presiones. También se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes, de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia. Esto significa que el elector tenga al menos la posibilidad de escoger entre dos o más opciones.

Asegurar las condiciones para una verdadera competencia política conlleva garantizar, entre otros aspectos: mecanismos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos, y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos, por una parte; por la otra, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad e igualdad de oportunidades. De ahí la importancia política del marco legal que regula el acceso de los partidos políticos a los medios y el apego de éstos a los lineamientos establecidos para tal efecto.

Dada la importancia política de la campaña electoral, la mayoría de las legislaciones electorales latinoamericanas más recientes incluyen en su contenido disposiciones específicas y detalladas al respecto. En algunas no sólo la campaña es definida con precisión, sino que también se determina su duración, fijándose de manera expresa las fechas de inicio y término así como las actividades que pueden llevarse a cabo durante la misma y las garantías que se ofrecen para que ello sea posible.

Respecto a la reglamentación de las campañas electorales, el jurista Julio Brea Franco⁵ ha señalado tres condiciones que a su juicio deben ser garantizadas:

- a) Asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades;
- b) Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones, y
- c) Dirigir la acción de los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

El primer principio es una condición de fondo para la celebración de elecciones competitivas, ya que es un hecho que se requiere de la existencia de un régimen amplio de libertades públicas que debe estar presente no sólo antes y durante las elecciones, sino que debe ser permanente en el país. La carencia de estas libertades nulifica la posibilidad de llevar a cabo elecciones democráticas y auténticas.

En cuanto al segundo principio, no debe perderse de vista que dada la gran cantidad de recursos de que dispone el gobierno, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas.

Respecto al tercer principio y considerando que lo que se pretende es lograr una igualdad de oportunidades y que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes, los aspectos más reglamentados en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

a) Facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas, y

b) Ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos para que puedan instrumentar su campaña política en los medios de comunicación.

Reafirmando estos principios, Martín Lauga,⁶ por su parte, ha señalado que las condiciones que rijan una campaña electoral deben asegurar la vigencia de tres aspectos interrelacionados: las libertades políticas, la neutralidad e imparcialidad de los organismos públicos (expresados en el principio legal de la no discriminación) y la igualdad de oportunidades. Por una parte, la existencia de un grado aceptable de competencia es una condición fundamental para que el elector pueda elegir al menos entre dos opciones. Por otra parte, para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, asimismo, que las organizaciones participantes en una elección estén en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado.

En cuanto a las condiciones para la realización de la campaña, el autor ha señalado que en varios países latinoamericanos existen diversos intentos de regular la cuestión de la imparcialidad de los órganos estatales durante el desarrollo de la campaña electoral. En este sentido, junto a la prohibición de utilizar recursos estatales para fines partidistas, algunas legislaciones buscan además limitar de distintas formas el proselitismo político de los funcionarios públicos, prohibiéndolo de manera expresa como es el caso de Bolivia, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay; exceptuando de la prohibición a ciertos funcionarios (en Costa Rica, los diputados y los regidores municipales); precisando el espacio o tiempo, o uno y otro en que los funcionarios tienen prohibido dedicarse a actividades político-electorales (en Honduras, el titular del poder ejecutivo, secretarios y subsecretarios de estado, no pueden asistir a reuniones de carácter político-electoral durante las horas y días de trabajo). El Salvador, adicional a

ello, prohíbe de manera expresa la publicación de contrataciones e inauguraciones de obras públicas, en todos los niveles de gobierno desde 30 días antes de las elecciones.

Es necesario precisar que esta normatividad se refiere esencialmente a los funcionarios que pueden tener una injerencia mayor sobre los procesos electorales: los magistrados del tribunal encargado de supervisar el proceso electoral y sus empleados, así como los miembros de la policía y de las fuerzas armadas.

Respecto al período y duración de la campaña, se ha observado una tendencia general a detallar en forma positiva la duración de ésta, estableciendo su fecha de inicio y de término.⁷ Sólo en Argentina, República Dominicana y Uruguay no se aclaran la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral. En Perú, si bien no se indica el inicio de la campaña, se precisa el plazo durante el cual los partidos políticos pueden acceder de manera gratuita a los medios de difusión para realizar propaganda electoral. En las distintas legislaciones los plazos varían entre 30 días y seis meses, llegándose a diferenciar, incluso, por la elección de los distintos órganos representativos.

En lo concerniente a las actividades tradicionales de proselitismo político, en algunos países se exige la solicitud de un permiso por escrito a las autoridades competentes con antelación a la celebración de reuniones políticas en lugares públicos, a fin de prevenir la violencia política durante la campaña electoral.

En otros países, durante el plazo de la campaña electoral sólo se permite realizar actos y manifestaciones públicos que estén auspiciados por los partidos políticos registrados y se prohíbe la celebración de más de un acto público simultáneamente en un mismo lugar.

Debido a la consecuente relación de los votos con el acceso al poder, se deriva la importancia de que las campañas electorales se regulen de manera que todos los contendientes puedan verse beneficiados.

III. El acceso a los medios de comunicación

En cuanto al acceso a los medios de comunicación, la campaña implica tres aspectos básicos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población a través de éstos, la manera en que los medios cubren la campaña y seleccionan la información para su transmisión y, finalmente, los programas de educación ciudadana a través de dichos medios. No es por demás señalar que los dos últimos aspectos no han merecido mayor interés, particularmente en el caso de los países latinoamericanos.

Respecto a la oportunidad por parte de los partidos políticos y candidatos de comunicar sus ideas a la población, en la mayor parte de Latinoamérica existe una densa regulación al respecto, distinguiéndose normas básicamente sobre las siguientes cuestiones:

1. El tipo de los medios: públicos o privados.
2. Las condiciones de acceso (gratuito, parcialmente gratuito-régimen mixto-o de pago).
3. La distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección.
4. El momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos.

A nivel jurídico, se observa que en algunas regulaciones prevén un régimen diferenciado según se trate de medios estatales o privados tanto en cuanto al acceso como a la distribución del espacio/tiempo disponible. En otras regulaciones se ha optado por no diferenciar, estableciendo un mismo régimen para ambos tipos de medios.

En el segundo punto se han buscado soluciones intermedias: el acceso gratuito a los medios de difusión puede limitarse a un período menor que el destinado a la campaña electoral (Colombia); el carácter gratuito del acceso puede abarcar sólo un tipo o algunos de los medios de difusión considerados (por ejemplo, los medios de difusión estatales), permitiéndose o prohibiéndose la contratación pagada en otros (Brasil); y puede limitarse el total de propaganda político-electoral que debe ser emitida o publicada por los medios de información, como sucede en Panamá.

Respecto al tercer punto, la distribución del tiempo o del espacio disponible, el problema consiste en otorgar a las fuerzas políticas relevantes un tiempo adecuado, de tal forma que estén en condiciones de difundir un mensaje efectivo a la población. De ello la necesidad de establecer criterios claros e imparciales respecto a los partidos políticos y candidatos para el acceso a los medios, además de elaborar un método justo para la distribución del tiempo disponible.

En cuanto a esta distribución, se han visualizado dos soluciones básicas: otorgar cantidad de tiempo/espacio fija e igual a cada participante, y el otorgamiento de un tiempo/espacio proporcional según la fuerza electoral, reservándose una cantidad de tiempo variable para nuevas fuerzas políticas. En cuanto a la distribución de espacio para nuevas fuerzas políticas, a veces se establece que reciba el mismo tiempo/espacio que aquel con menos votos o representación parlamentaria, mientras que en otros se le concede un determinado tiempo/espacio fijo. Una vez que se distribuyó el tiempo, hay que determinar el orden de aparición de los partidos políticos.

IV. Los partidos políticos y los medios de comunicación en México

Los reclamos de los partidos políticos en México han girado en mayor o menor medida alrededor de estos principios y valdría la pena hacer un poco de historia al respecto. El momento histórico que vivió México durante la década de los sesenta y setenta, y que se caracterizó primordialmente por la emergencia de grupos sociales que encontraron cabida posteriormente en nuevos partidos políticos,⁸ dio lugar a nuevas exigencias por parte de éstos en cuanto a sus prerrogativas.

Es en este contexto que el entonces presidente Luis Echeverría promulga la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, en la que se estableció un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos, incluyendo en él las de exención de impuestos, franquicias postales y telegráficas, y acceso a la radio y televisión durante los períodos de campaña electoral.

Posteriormente, la ley de 1977 modificó el orden de dichas prerrogativas y las amplió: tener acceso a la radio y la televisión (incluso en períodos no electorales), disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales, contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales durante las jornadas respectivas, gozar de exención de impuestos y derechos, y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas en los términos de la ley.

Las posteriores reformas de 1977, 1987 y 1990 no significaron mayor cambio, y el debate sobre este punto no adquirió mayor relevancia; incluso la campaña de 1988 denotó inequidad en su cobertura, y favoreció notablemente al Partido Revolucionario Institucional, como puede observarse en la siguiente gráfica:

Comportamiento en radio y televisión Campaña 1988*

Partido	Tiempo total
PRI	83.14%
PAN	3.25%
PRD	1.62%

*Porcentaje de tiempo total en pantalla durante la campaña. *Noticieros 24 Horas y Día a Día.*⁹

Tras el primer debate televisivo en México, histórico por sus características, ya que por primera vez reunió a los candidatos presidenciales de las tres principales fuerzas políticas para la elección de 1994, quedó manifiesto el gran impacto que éste tuvo en la población y, por consecuencia, en las tendencias partidistas de ese momento, colocando al Partido

Acción Nacional en la segunda posición, según lo revelaron posteriores encuestas.

Este acontecimiento dio lugar a que los partidos políticos, conocedores de los efectos de su presencia marginal en los medios, colocaran nuevamente en la agenda de la reforma electoral modificaciones a sus prerrogativas, destacando entre sus peticiones precisamente la de lograr una mayor equidad en lo que a acceso a medios se refiere.

La discusión no se circunscribió a ello, y las

otras fuerzas políticas contendientes como el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Socialista y el Partido Comunista, denominados «partidos minoritarios», denunciaron la marginación de que habían sido objeto, exigiendo un espacio para sus propios debates, así como un incremento de su presencia en los medios de comunicación, ya que hasta ese momento y como lo señalan las siguientes gráficas, la cobertura continuaba siendo inequitativa.

Campaña de 1994
Primer monitoreo del 22 de junio al 5 de julio de 1994
(porcentajes)

PARTIDO	GLOBAL	TELEVISIÓN	RADIO
PRI	41.0	35.4	44.2
PAN	17.8	15.6	19.1
PRD	18.7	14.6	21.1
PT	8.7	6.9	9.8
PVEM	3.3	7.0	1.1
PPS	2.9	6.0	1.0
PDM	2.8	5.7	1.2
PFCRN	2.5	4.8	1.2
PARM	2.2	4.0	1.2

Fuente: Aguirre, Pedro; Becerra Ricardo, *et al. Una reforma electoral para la democracia: Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

Condensado del 22 de junio al 16 de agosto de 1994

PARTIDO	GLOBAL	TELEVISIÓN	RADIO
PRI	33.4	30.8	35.0
PAN	19.7	16.3	21.7
PRD	23.7	19.5	26.1
PT	7.7	9.0	6.9
PVEM	5.3	8.3	3.4
PPS	2.2	3.9	1.2
PDM	3.4	5.1	2.4
PFCRN	2.7	3.9	2.0
PARM	1.9	3.2	1.1

Fuente: Aguirre Pedro; Becerra, Ricardo, *et al. Una reforma electoral para la democracia: Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

V. Las innovaciones de la reforma de 1996 como respuesta a las demandas partidistas

Finalmente, tras continuos debates y en un contexto de mayor negociación política, fue aprobada la reforma electoral en 1996, misma que buscó dar respuesta, en la medida de lo posible, a las demandas de los partidos, ocupando el acceso a los medios un lugar destacado.

Esta reforma amplió significativamente la asignación del tiempo gratuito para las fuerzas políticas, agregando a las 250 horas de radio y las 200 en televisión (tiempo que se refiere a la elección presidencial y que se reduce a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), la adquisición por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) de 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, incrementando la cantidad de tiempo permanente en los medios electrónicos, que pasaron de 108 (en 1994) a 906 (en 1997). Cabe destacar que en materia de acceso a los medios, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sí distingue entre elección presidencial y elecciones

intermedias, señalando que 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, o el 12% cuando se elija a los integrantes del Congreso de la Unión. Asimismo, además de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente los partidos en condiciones de igualdad, las fuerzas políticas que cuentan con representación en ambas Cámaras del Congreso ahora tienen derecho a tiempos gratuitos y adicionales,¹⁰ como lo muestra la siguiente gráfica:

En cuanto a la distribución de tiempos de las campañas electorales, éstos ya no se distribuyeron de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido (como en 1994), sino bajo el mismo mecanismo que para la distribución del financiamiento público, es decir, bajo la fórmula 30/70. Esta fórmula, para el caso de los medios masivos, distribuye el tiempo de transmisión y el número de promocionales de los partidos 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.¹¹ Para el caso de los partidos sin representación en el Congreso de la Unión, se estableció que éstos tendrán derecho a un 4% del tiempo total asignado.

Total de programas permanente de los partidos políticos durante los procesos electorales de 1994 y 1997 radio y televisión

Partido	1994 del 30 de mayo al 17 de agosto			1997 del 7 de abril al 27 de junio		
	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire
PAN	48	15'	720'	453	15'	6,795''
PRI	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PPS	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PRD	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PC	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PARM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PDM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PT	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PVEM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
Total global	432		108 hrs. (6,480)	3,624		906 hrs (54,360)

Fuente: Informe de la Dirección de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, 1997.

En lo que a este apartado se refiere pareciera que ha habido avances sustantivos; sin embargo, el hecho que esta distribución se fundamente en el mismo principio que del financiamiento público, trae consigo que siga prevaleciendo inequidad en la competencia, ya que es precisamente en los montos asignados para gastos de campaña donde se ven favorecidos los partidos mayoritarios teniendo, por consecuencia, mayores oportunidades de contratar espacios en los medios y de incrementar así su presencia ante la opinión pública.¹²

También se incorporó la obligación de que los tiempos de Estado destinados a los mensajes de los partidos políticos se transmitan en horarios de «mayor audiencia» (artículos 44, 46 y 48 del COFIPE), además de los lineamientos generales respecto a la información o difusión de las campañas electorales. Sin embargo, debe mencionarse que hay ausencia de instrumentos y mecanismos confiables y públicos, independiente a los medios, que permitan conocer su audiencia, circulación y penetración real en la sociedad, además de que la medida se ve limitada al no establecerse ninguna sanción en caso de incumplimiento de la misma.

Otra modificación fue establecer la prohibición de anuncios gratuitos o pagados por interpósita persona en beneficio o perjuicio de partido alguno, así como la obligación por ley, de identificar de manera indubitable al patrocinador del mensaje.

Se introdujo la regulación de las tarifas aplicables a la propaganda política en tiempos de campaña, señalando el COFIPE que éstas no serán superiores en costo a las de la publicidad comercial; disposición similar a la que encontramos en el Derecho Electoral comparado latinoamericano en donde, particularmente en el caso de Colombia, los concesionarios de servicio de radiodifusión están obligados a transmitir la propaganda política a una

tarifa inferior a la mitad de la comercial. Cabe señalar que la modificación al COFIPE no consigue evitar la discriminación, ya que no indica sanciones en caso de incumplimiento, ni prohíbe que los medios, mediante el otorgamiento de descuentos de sus tarifas a ciertos partidos, puedan discriminar a otros.¹³

En cuanto a las atribuciones de la «Comisión de Radiodifusión» del Instituto Federal Electoral (IFE): *a*) se eliminó la obligación de este instituto de producirle los programas de radio y televisión a los partidos, lo que parece adecuado, conservándose eso sí la de difusión, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes ante los concesionarios; *b*) el IFE es responsable ahora de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones; *c*) se agregó una nueva competencia, la de llevar a cabo monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, así como acerca del grado de objetividad de éstos en el manejo de las noticias. Esta medida, ya realizada *de facto* en 1994, es una de las principales modificaciones debido al efecto positivo que la misma viene teniendo sobre el comportamiento de los medios; otra innovación es que la Secretaría Ejecutiva del IFE, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, poniéndolos a disposición de los partidos en la misma fecha prevista para la entrega de los catálogos de radio y televisión.

Por otro lado, y a fin de dar respuesta a la constante demanda para que los medios de comunicación sean más objetivos en la cobertura que otorgan a los distintos partidos, el IFE realiza actualmente un monitoreo para evaluar el tratamiento periodístico que reciben los distintos partidos, que si bien no tiene carácter coercitivo, sí pretende mostrar ante la opinión pública las tendencias partidistas de la radio y la televisión en la transmisión de la información electoral, tal como lo señalan los siguientes cuadros:

Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril de 1997

Radio

- Objetividad
- Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	229	2	20
PAN	235	4	34
PRD	162	2	6
PT	57	0	1
PVEM	86	0	7
PPS	39	0	0
PDM	29	1	2
PC	59	1	2
TOTAL	896	10	72

Fuente: Informe de la Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, IFE (1997).

Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril
Televisión

- Objetividad
- Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	141	9	6
PAN	153	9	1
PRD	115	8	3
PT	51	1	2
PVEM	105	1	0
PPS	31	2	3
PDM	63	2	0
PC	54	3	2
TOTAL	713	35	29

Fuente: Informe de la Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, ife (1997).

Una última modificación que vale la pena señalar, ha sido la regulación del derecho de aclaración, que puede ser ejercido por los partidos políticos, candidatos o coaliciones en radio y televisión, ante los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que éstos han deformado hechos o situaciones referentes tanto a sus actividades como a sus atributos personales (artículo 186 del COFIPE). Sin embargo, la aclaración está circunscrita a las campañas y no se prevé una instancia y una facultad encargada de hacer cumplir a los concesionarios.

A pesar de estas modificaciones se ha insistido, y con miras a las elecciones del año 2000, en la necesidad de que los medios de comunicación atiendan en sus noticiarios a la totalidad de las opciones políticas, las cuales recientemente han acordado de manera conjunta «los lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones», con el objetivo de que todos los actores involucrados ofrezcan y difundan con equidad la información relativa a la campaña de este proceso electoral.¹⁴

Los lineamientos partidistas han destacado los siguientes aspectos:

- Analizar los puntos de vista de todos los contendientes en los programas de análisis y confrontación de posiciones políticas.
- Establecer una clara diferencia entre la nota informativa y comentarios o alusiones que editorialicen sus contenidos.
- Especificar cada vez que se transmite un programa, entrevista o evento comprado por los partidos o coaliciones, así como inserciones pagadas por éstos y que se transmitan durante la emisión de noticias.

- Establecer un mecanismo fluido de comunicación con los medios, que permita estar en condiciones de aclarar información en los espacios noticiosos en los que se pueda emitir alguna nota que afecte la campaña de algún candidato.

- Brindar especial atención al proceso de grabación, selección y edición de las imágenes que se incorporarán al texto informativo, a fin que los electores reciban, en la medida de lo posible, la información sobre las diferentes campañas en el mismo formato.

- Privilegiar las propuestas de los candidatos por encima de las alusiones a su vida privada, en la medida que ésta no tenga implicaciones para el interés público.

Los partidos políticos, por su parte, se han comprometido a emitir oportunamente la información relevante sobre sus campañas a los medios a fin de que estos procuren una cobertura equitativa que se asemeje a la intensidad que cada participante aplique a su campaña.

VI. Los retos jurídicos actuales de las campañas electorales en México

En realidad, si observamos únicamente las transformaciones en la legislación electoral, podríamos señalar que ha habido avances, y si a ello agregamos los porcentajes que muestran los monitoreos realizados por el IFE durante el pasado proceso electoral de 1997, podríamos atrevernos a decir que la equidad se ha logrado.

Sin embargo, y como se señaló anteriormente, el financiamiento público otorgado a cada partido, determina la posibilidad de que una fuerza política pueda contratar más espacios en los medios que otra, ya que la limitación en gastos de campaña se reduce a porcentajes y no montos que es precisamente donde

prevalece la diferencia abismal entre los recursos de un partido y otro.

En relación con lo anterior podemos observar cómo, a excepción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), que han incrementado considerablemente su presencia en los medios masivos, la población desconoce a los demás partidos que integran el espectro político, creando de manera virtual un sistema en donde sólo tres partidos tienen posibilidad de rotación del poder, negando a los partidos minoritarios ganar presencia ante la opinión pública, lo que impide una real competencia electoral y, por consecuencia, la consolidación de un régimen democrático.

Respecto al uso electoral de la obra pública, aún quedan algunas lagunas, ya que pese a que la mayoría de las demandas partidistas fueron incorporadas a la nueva legislación electoral, aún queda pendiente sancionar la promoción de obras públicas previa jornada electoral, práctica asumida por el Partido Revolucionario Institucional desde sus orígenes y que, si bien el IFE intentó frenarla a través de un exhorto durante las elecciones de 1997, éste no prosperó por no ser facultad de este organismo el hacer este tipo de pronunciamientos, según lo señaló en su momento el Tribunal Electoral.

En el caso de México, las nuevas tecnologías, así como las precampañas, apenas están irrumpiendo en el ambiente político de manera formal, y su introducción a los procesos electorales aún está limitado legalmente. Existen entidades, como Chihuahua, donde levantar encuestas el día de las elecciones está expresamente prohibido por los consejos o institutos electorales.

En general, todas las legislaciones electorales en México prohíben la difusión pública de las encuestas desde ocho días antes de las elecciones y hasta el cierre oficial de las casillas (que comúnmente es a las 18:00 horas), pero en algunos estados la prohibición señala no difundir información «hasta que la autoridad electoral dé a conocer resultados», como sucede en Durango y Aguascalientes. Esta situación también ha generado debates por considerar que las encuestas son parte de las campañas y pueden inducir el voto; sin embargo, han surgido voces que señalan que limitar la difusión de esta información contradice el artículo 7º constitucional en lo que se refiere a la libertad de prensa.

Como puede observarse, la discusión sobre el marco jurídico que ha de regular las prerrogativas de los partidos políticos, campañas y medios de comunicación, apenas se está conformando, a diferencia de otros países, que como España, y pese a su reciente proceso de democratización, ya

cuentan con un ordenamiento jurídico que contempla el acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de manera muy precisa.¹⁵

Sin embargo, los avances han sido considerables hasta el momento y conforme éstos se van consolidando, simultáneamente se van abriendo nuevas interrogantes que buscan en el marco jurídico encontrar una respuesta que les permita competir en condiciones más justas a los distintos actores políticos.

En México, como todos sabemos, el derecho a la información se encuentra fundamentado en el artículo 6º de la Constitución, en virtud de la adición de 1977, misma que establece: «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Sin embargo, actualmente nuestro país enfrenta una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, que en su informe anual de 1998, en su capítulo 10 numeral 670, urge al Estado mexicano a «que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva». Dentro de los fundamentos de la recomendación, en el numeral 187, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta: «La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición *sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.»¹⁶

VII. Conclusiones

Actualmente, y como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, así como las distintas modalidades que el quehacer político ha asumido durante los últimos años, se han colocado en la mesa de debates nuevos planteamientos sobre las modernas herramientas de las que la sociedad y el gobierno se valen en su tránsito hacia la democracia, tales como el uso de internet en actividades proselitistas, la pertinencia del uso de encuestas, el conteo rápido, el uso del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), las encuestas de salida y la regulación en gastos de precampañas electorales, ante la premura de los partidos políticos por posicionarse ante el electorado.

Por otro lado, y asumiendo en sentido amplio el acceso a los medios de comunicación como una manifestación de apertura que coadyuva a la consolidación de un sistema democrático, no debe soslayarse la importancia de los movimientos políticos y agrupaciones, que en el caso de México, no han sido objeto de ningún pronunciamiento por las diversas fracciones parlamentarias, para que éstos también tengan acceso por lo menos a los medios de comunicación social del Estado, como existe en otras legislaciones de reciente innovación como la colombiana, la cual distingue incluso entre divulgación política y propaganda electoral, otorgando a la primera un sentido más educativo que propagandístico, aspecto que equilibra el interés fugaz y electorero en que muchos de los partidos políticos se ven envueltos, dejando de lado a aquél que en su nombre pronuncian discursos, generan campañas y le convidan a apoyarles, perdiendo de vista que es precisamente éste el que le da sentido a un sistema democrático: el ciudadano.

Asimismo, el tema de las encuestas también ha generado una serie de controversias en diversos países acerca de sus usos y difusión. Sin embargo, en otras latitudes es un tema rebasado, ya que como lo señaló recientemente el presidente del Consejo General del IFE, maestro José Woldenberg «... fue la legislación francesa de 1977 quien sentó las bases para el trabajo de una Comisión de Sondeos; más tarde Bélgica desarrolló la idea de los criterios mínimos que permiten validar la calidad de las encuestas políticas; luego España y Portugal se agregarían a la llamada opción tuitiva (es decir, que guarda, defiende o ampara), para la regulación de los sondeos. A la Comisión de Sondeos Francesa le han seguido la Alta Autoridad para la Comunicación Social en Portugal, la Comisión de Sondeos en Bélgica y las nuevas atribuciones de la Junta Electoral Central en España. Todos estos órganos tienen una autonomía orgánica y funcional, e incluyen la potestad sancionadora de las infracciones producidas en la materia».¹⁷

El uso de las páginas *web*, por su parte, impone nuevos retos que no impactan sólo al ámbito político, sino también al económico y al educativo. A modo de ejemplo vale la pena señalar que una cuarta parte de la población estadounidense entra en línea por lo menos una vez a la semana, y una

quinta parte entra a las noticias en línea en el mismo período, lo que le ha convertido en una fuente de comunicación común en este país y por consecuencia, en un nuevo medio de comunicación. Sin embargo, hay otros países que no tienen tanto acceso, como en partes del sur de Europa, Francia, Grecia, España, China, Rusia o México, donde la proporción de uso es de un dos por ciento.¹⁸

Si bien es cierto que el uso de la *web* permite un proceso real de comunicación, es decir, donde emisor y receptor participan de manera recíproca, también es cierto que es una tecnología que se encuentra limitada por los costos económicos que implica, lo que le convierte en un medio efectivo pero de poco alcance, siendo una minoría de ciudadanos quien puede involucrarse más en política, al tener la posibilidad de cuestionar e intercambiar sus puntos de vista a través de dichas páginas con sus representantes.

Es importante señalar que estos planteamientos nos atañen a todos, pues no sólo implica un proceso comunicativo en el cual los partidos, las instituciones de gobierno, los concesionarios y las distintas agrupaciones civiles forman parte; pues más allá de analizar los alcances, limitaciones y retos que plantean los medios de comunicación en los procesos electorales, en el trasfondo de la discusión se encuentra la interrogante de la modalidad que está asumiendo la participación política del ciudadano ya que, paradójicamente, nunca se había visto inmerso en esa gran vorágine de información política como hoy y, a la vez, tan desinformado y apático a involucrarse de manera más directa en acciones sociales que le representen una satisfacción personal al tiempo de mejorar su calidad de vida.

Finalmente, no debemos perdernos en visiones instrumentalistas que pueden opacar la razón de ser del quehacer político, cuya principal responsabilidad es la defensa constante de la libertad y la justicia que tienen, en el derecho a la libertad de prensa e información, uno de sus principales baluartes, lo que los convierte al mismo tiempo en pilares del sistema democrático que actualmente estamos construyendo en muchos países de Latinoamérica, ya que la democracia es un proceso que debe renovarse cotidianamente en todas las esferas del quehacer humano en lo individual y social y, por consecuencia, en todas las latitudes en donde este se desarrolla y participa.

NOTAS

* Jefe de Unidad de Investigación y Análisis de la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Para profundizar en el origen de estos debates puede consultarse la obra de Umberto Eco, *Apocalípticos e integrados ante la cultura de masas* (traducción de Andrés Boglear). Barcelona-España, Ed. Lumen, 1975, 403 pp., en donde el autor describe con mayor detalle las corrientes de pensamiento maniqueístas que se suscitaron a partir de la irrupción de los medios de comunicación en la vida moderna.

² Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. España, Taurus, 1998, p. 66.

³ Kingsley, Jean-Pierre. «El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación», *Conferencias sobre temas electorales contemporáneos*, IFE, 24 de junio, 1997.

⁴ Planas, Pedro. «El acceso de los partidos a los medios de comunicación social», *Conferencias sobre temas electorales contemporáneos*, IFE, 23 de junio, 1997.

⁵ Brea Franco, Julio. «Campañas electorales», *Diccionario electoral*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989, p. 76.

⁶ Lauga, Martín. «La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones», en Nohlen, Dieter *et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998, p. 434.

⁷ El estudio comparado que hace el autor comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁸ Cabe señalar que en 1971 son liberados los presos del movimiento del 68 y la Unión Nacional Sinarquista se convierte en el PDM.

⁹ Arredondo Ramírez, Pablo. «Los medios de comunicación en la lucha político-electoral» en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. México, Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp.

¹⁰ Estas modificaciones están plasmadas a detalle en el artículo 47 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 38-39.

¹¹ Véase el artículo 41 párrafo segundo base II inciso a) de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹² Al respecto, el artículo 49 fracción VIII inciso b) del actual COFIPE señala: En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

¹³ Véase artículo 47 fracciones 5 y 6 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 39.

¹⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 48 párrafo 10 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, el 15 de diciembre de 1999 se reunieron las autoridades del IFE, los integrantes de la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto y los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para que el director ejecutivo de Prerrogativas entregara al presidente de la Cámara el documento que integra dichos lineamientos.

¹⁵ En la legislación española se ha dado en llamar «precampaña electoral» al derecho de las formaciones a expresar libremente sus opiniones y programas durante todo el proceso electoral. Dentro de la denominada «precampaña» se ha de considerar lícito cualquier acto de las fuerzas políticas siempre que no contenga una expresa y directa petición del voto.

¹⁶ Corral, Javier. «Partidos, medios y elecciones», en *Este País*, No. 98-mensual, mayo de 1999, pp. 23-28.

¹⁷ Woldenberg, José. «Las encuestas electorales como instrumentos de confianza» en *Este País*. No. 101-mensual, agosto 1999, p. 6.

¹⁸ Norris, Pippa. «La intervención de los medios en los procesos electorales», *Seminario Internacional sobre Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático*, Instituto Federal Electoral, 4 de febrero, 1999.