

## INFORMAR O PERSUADIR: LA CENTRALIDAD DEL CONTENIDO MEDIÁTICO EN LA NUEVA LEY ELECTORAL

Julio JUÁREZ GÁMIZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La política económica de los medios de comunicación*. III. *Los retos para el derecho electoral y el IFE*. IV. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Cada reforma electoral ha nacido de coyunturas políticas que hacen insostenibles las condiciones para acceder, distribuir y administrar el poder político en México. Dichas condiciones buscan regular las relaciones entre los tres poderes del Estado mexicano, los partidos políticos, las instituciones electorales y la ciudadanía. A lo largo de la breve historia democrática de nuestro país, la intención principal de las reformas electorales ha sido corregir el papel que, a juicio de los legisladores, los actores arriba mencionados tuvieron en la crisis que motivó la reforma en cuestión. Sirvan como ejemplos la reforma electoral de 1986 que modificó sustantivamente el sistema de representatividad en las dos cámaras del Congreso, transformando así la naturaleza misma del Poder Legislativo, o el caso de la reforma de 1994, en donde se buscó desligar de la tutoría del Poder Ejecutivo la organización de las elecciones. Algo similar ocurrió con la reforma electoral de 1996 cuando le llegó el momento al Poder Judicial mediante el perfeccionamiento del sistema de justicia electoral que ubicó al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación.

El tema que hace particularmente distinta la reforma electoral de 2007 a reformas anteriores es el papel de la comunicación en la vida democrática.

\* Investigador en el CIICH de la UNAM.

tica del país y, por ende, la regulación de un cuarto poder construido en torno a los medios de comunicación. Los medios constituyen un poder informal que hasta este momento sólo había sido tratado tangencialmente en la legislación electoral mexicana. Es un hecho que la comunicación política ocupa un lugar primordial en el accionar del Instituto Federal Electoral y, en consecuencia, en la propia evaluación que la ciudadanía hace y hará de su desempeño en elecciones por venir. Esto nos lleva a sugerir que la relación entre los medios de comunicación y las instituciones del Estado es un tema que ha despertado el interés crítico de la opinión pública.

Mucho se ha hablado acerca de las bondades de la nueva ley electoral. El modelo de comunicación política ha sido modificado de raíz, exclaman algunos. Nunca más una campaña de odio, señalan otros. No obstante las buenas intenciones plasmadas en su exposición de motivos, la recientemente aprobada ley electoral, materializada en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reproduce sin cuestionar muchas de las verdades a medias que hoy en día se utilizan para explicar los efectos de los medios de comunicación en la ciudadanía. No se trata únicamente de un problema epistemológico respecto a cuál es el efecto de los medios de comunicación en la sociedad, interrogante por demás compleja, sino el de definir con claridad cuál debe ser el papel del IFE al momento de intervenir en la intrincada relación que existe entre los medios de comunicación, los partidos políticos, la administración pública y la ciudadanía.

Antes de intentar definir los límites y los alcances de la nueva ley en las atribuciones legales del Instituto Federal Electoral en materia de comunicación política, es indispensable comprender cómo es que los partidos políticos, y el IFE en consecuencia, han terminado enredados en una estructura de comunicación política fundada en la lógica publicitaria y justificada a partir de una concepción cuantitativa de los efectos de los medios de comunicación.

El presente trabajo aborda el análisis del contexto mediático actual haciendo hincapié en tres elementos estructurales del modelo contemporáneo de comunicación política: *a)* la estructura político-económica de los medios, particularmente el caso de la televisión; *b)* el modelo publicitario de comunicación social, y *c)* la libertad de expresión. Analizar estos elementos puede ayudar a esclarecer nuestro entendimiento sobre los argumentos y justificaciones que sustentan la nueva ley electoral, particu-

larmente en lo que respecta a la regulación de la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Una vez expuestos estos tres puntos, se hace un esbozo de los principales retos que, en materia de comunicación política, el IFE enfrentará en las próximas elecciones federales de 2009 como resultado de la nueva ley electoral.

## II. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Hoy en día un elemento fundamental en la conformación de sistemas de gobierno democráticos es la manera en la que el mercado mediático se encuentra configurado. Particularmente relevante es el caso de sistemas mediáticos dominados por compañías privadas, en donde, tal como es el caso de México, la política económica y comercial de los medios gira en torno a la venta de publicidad. Para ubicar el mercado televisivo mexicano dentro de esta vertiente es necesario revisar algunos datos. De acuerdo con un reporte publicado en 2006 por la Comisión Federal de Competencia,<sup>1</sup> de los 26 mil 100 millones de pesos destinados al gasto publicitario en televisión abierta en México, Televisa obtiene el 71.2% de las ventas, mientras que Tv Azteca capta el 28.2% restante. Se trata, así, de un duopolio televisivo en donde ambas compañías concentran el 99.4% del dinero que anunciantes, tanto de la iniciativa pública como privada, destinan anualmente a la compra de espacio publicitario en televisión.

Para entender mejor la importancia de la publicidad en la industria televisiva y su relación con el Estado y los partidos políticos, es necesario revisar los tres principales esquemas de compra-venta de publicidad que han operado en la televisión mexicana en los últimos años.<sup>2</sup>

### 1. *Plan francés*

Antes de la llegada de Tv Azteca al mercado televisivo, tras la privatización del Instituto Mexicano de la Televisión (Imevisión) en 1993, las

<sup>1</sup> Reporte publicado el 28 de noviembre de 2006 por este organismo antimonopolio del Estado mexicano.

<sup>2</sup> Wentz, Laurel, "How Mexico Buys and Sells TV: Two Networks Open for Business in the Fall, Split Half of Country's ad Spending", *Advertising Age*, 22 de mayo de 2006.

ventas de publicidad en Televisa operaban bajo un esquema denominado como el “Plan francés”. Este plan permitía a los anunciantes reservar y pagar de manera anticipada el tiempo aire que iban a utilizar el año entrante. Como ventaja a este pago anticipado, los anunciantes obtenían una cantidad considerable de spots adicionales como bonificación del pago por adelantado. Además, los anunciantes aseguraban la compra de publicidad televisiva a un precio fijo, independientemente de los sobresaltos económicos en la economía nacional, algo común en aquellos años de incesante inestabilidad económica. Estos precios, cabe mencionar, variarían de acuerdo a la voluntad unidireccional de Televisa al no existir condiciones de competencia reales que le otorgaran al mercado su papel regulador a partir del esquema tradicional de la oferta y la demanda.

## 2. *Pago por adelantado* (up front)

Con la llegada en 1993 de un nuevo competidor al mercado de televisión abierta, la bonificación de spots fue reemplazada por descuentos económicos aplicados al precio total por la adquisición de un número determinado de spots. La implicación es muy distinta en términos financieros, ya que no es lo mismo obtener más spots por el mismo dinero que ajustarse a la cantidad de spots comprada, sólo que a un menor precio. Para las televisoras esto representa la oportunidad de vender más spots aun a pesar de que lo hagan a un precio menor, aunque el encarecimiento de tiempo aire, aunado al incremento en la demanda por parte de los anunciantes, puede fácilmente revertir esta tendencia, incrementando los precios nuevamente. Es importante señalar que a diferencia de otros tipos de publicidad, como la impresa, la publicidad en televisión es un recurso finito, es decir, que tarde o temprano los espacios publicitarios se agotan. En la actualidad, la práctica que rige la venta de publicidad en radio y televisión es el pago por adelantado. Ambas cadenas celebran un evento anual en donde presentan a sus clientes y futuros anunciantes las tarifas y espacios disponibles para el próximo año. Si bien existen diferencias en el estilo de negociación de cada cadena, ambas compañías dan privilegio al trato directo con los anunciantes sin la intromisión de intermediarios como agencias de publicidad o centrales de medios.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Toussaint, F., *Televisión sin fronteras*, México, Siglo XXI, 1998.

### 3. *Combos de publicidad más cobertura*

Una modalidad de contratación de publicidad relativamente nueva es la de los combos o paquetes de publicidad. Dadas las características de concentración en el entorno mediático, es común que los medios ofrezcan opciones a sus anunciantes para aparecer en distintos canales televisivos y/o estaciones radiofónicas, siempre y cuando éstas pertenezcan al mismo grupo mediático. Sin embargo, y este quizá sea un elemento decisivo en la configuración de una nueva forma de producir y difundir un mensaje publicitario, el formato publicitario tradicional ha ido perdiendo efectividad en las últimas décadas.<sup>4</sup> La industria de medios y los anunciantes lo saben. La pérdida de credibilidad y la mirada desinteresada de consumidores que a diario reciben cientos de mensajes publicitarios, han promovido nuevas formas de anunciar productos y servicios, entrelazando su oferta con los contenidos de sus producciones. La colocación de productos (*product placement*) ha ido tomando fuerza entre distintos grupos de anunciantes. El hecho de que uno pueda contratar apariciones, visuales o verbales, en programas de cualquier tipo ha alterado el modelo económico que rige tanto el costo de la publicidad como la naturaleza misma de la producción de contenidos mediáticos. Esto ha impactado naturalmente en la adquisición de espacio mediático por parte de uno de los anunciantes más estables para las compañías televisivas nacionales: el Estado mexicano.

La reforma electoral de 2007 reconoce la inequidad que genera la compra de espacio publicitario por parte de las oficinas de comunicación social en los tres niveles de gobierno; sin embargo, no resuelve la aparición de gobernantes en contenidos aparentemente “informativos” que puedan estar asociadas a una transacción publicitaria más que a la libertad editorial de un medio de comunicación.

A medida que nuestro país se ubicó en un entorno electoral mucho más competitivo, la presión para conseguir una cobertura favorable por parte de los medios de comunicación, principalmente la televisión, se ha ido adaptando más a un modelo publicitario-comercial que a uno propagandístico-ideológico. En otras palabras, se ha migrado de la coerción institucional sobre un medio o reportero a la negociación de compra de

<sup>4</sup> Percy, L. *et al.*, *Strategic Advertising Management*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

publicidad a gran escala que incluye, en el caso de los medios electrónicos, la presencia de gobernantes y políticos en espacios que difícilmente pueden ser fiscalizados por el IFE e incluso por la propia Secretaría de Hacienda, es decir que las posibilidades para que la venta de publicidad disfrazada de contenido no pague impuestos son relativamente altas. Es importante destacar que la ley electoral aún hace referencia a la “propaganda” de los partidos sin considerar la evolución del modelo comercial hoy imperante en los medios y su transformación en publicidad.

Adicionalmente a esta nueva modalidad publicitaria, las relaciones comerciales entre el gobierno mexicano y la televisión han pasado de un esquema de negociación aparentemente sencillo entre el PRI y Televisa, a un proceso mucho más complejo de 3 a 2 (PRI-PAN-PRD/Televisa-Tv Azteca), en donde predomina el encarecimiento tanto de espacios publicitarios como la disponibilidad de aparición en contenidos mediáticos tradicionales. La reforma electoral de 2007 cancela de tajo la oportunidad que tienen los partidos políticos de adquirir directamente tiempo aire en radio y televisión, aunque es evidente que las administraciones federales y estatales en manos de cada uno de estos partidos tienen plena libertad para adquirir estos espacios y transmitir el número de mensajes que deseen, siempre y cuando respeten los lineamientos establecidos en los artículos 134 de la Constitución, 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con mayor especificidad los delineados en el artículo 2o. del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, aprobado por el Consejo General del Instituto el 12 de marzo de 2008. Desde esta lógica se puede inferir que la nueva ley electoral inhibe el gasto en publicidad televisiva durante las elecciones, aunque fomenta su concentración, quizá involuntariamente, en las tareas de comunicación rutinarias de la administración pública federal, local y municipal. Esto es así porque sin una concepción holística de la comunicación gubernamental, y en eso tiene que ver la reforma integral aún pendiente en materia de radio y televisión, la ley electoral queda supeditada a las aspiraciones políticas de quienes hoy gobiernan y mañana serán candidatos.

La oportunidad que tienen los tres niveles de gobierno para contratar espacios publicitarios en medios de comunicación ha tenido un impacto en las condiciones de acceso gratuito a la radio y la televisión que tienen los partidos políticos y sus candidatos a través de sus contenidos infor-

mativos. La lógica de la agenda mediática termina convirtiéndose en una ecuación que responde a la maximización de ganancias y a la disminución de pérdidas, tanto económicas como políticas. Esto ha tenido como resultado el hecho de que la compra de publicidad en radio y televisión se encuentre asociada, hoy más que nunca, con la cobertura favorable de temas y actores determinados, con entrevistas hechas a modo y con la cobertura de los temas afines al contratante, sin que éste sea necesariamente mencionado. Precisamente lo contrario podría suceder si el actor en cuestión representara una amenaza para los intereses de las televisoras.

Un caso emblemático de esta discrecionalidad mediática se dio a finales de 2006 con el repentino tratamiento crítico en los noticiarios estelares de Televisa y Tv Azteca de las distribuidoras farmacéuticas comandadas por Isaac Saba. Saba, en aquel entonces el principal socio de General Electric (Telemundo) en México, representaba los intereses de una empresa extranjera que ha manifestado repetidamente su interés por operar una cadena televisiva en el país. De la noche a la mañana, un tema que sería muy difícil ubicar como un descubrimiento fortuito resultado del trabajo periodístico, ocupó los principales espacios mediáticos de ambos noticieros que no escatimaron en críticas y cuestionamientos a las empresas socias de un posible competidor. La agenda mediática, dirían los productores de estos noticiarios, obedece a criterios noticiosos y no económicos. Sin embargo, la selección de eventos y su transformación en “noticia” no es un hecho dado y natural. Se trata de un complejo proceso de toma de decisiones que integran, sí, la relevancia e impacto del acontecimiento en cuestión, pero además su vinculación con los intereses financieros de la industria de medios.<sup>5</sup> Un caso aún más emblemático fue la airada increpación que conductores de los principales noticiarios y programas de espectáculos hicieron ante el Senado de la República por la aprobación de la reforma electoral en noviembre de 2007 que, entre otras cosas, prohibió la compra de tiempo aire a los partidos políticos.

#### 4. *Noticiarios, política y nuevos géneros televisivos*

El entrecruzamiento entre los objetivos comerciales y la conformación de una agenda informativa en un medio de comunicación puede condi-

<sup>5</sup> McNair, B., *An Introduction to Political Communication*, 2a. ed., Londres, Routledge, 2000.

cionar el acceso a espacios de cobertura informativa o a la compra de publicidad. Entre más visible sea el cargo mayor será la presión financiera sobre la administración pública para comprar tiempo aire en medios electrónicos. Esto es algo que a simple vista parecería contradecir los valores de objetividad y veracidad frecuentemente defendidos por la radio y la televisión como la razón de ser de su propia agenda informativa. Es comprensible que a raíz de esta transposición entre lo comercial y lo informativo exista la actual inquietud por parte de la clase política mexicana de estandarizar los criterios editoriales de la cobertura informativa de los noticiarios que transmiten los medios de comunicación masiva. Sin embargo, nos guste o no, es esta tendencia informativa la que marca la diferencia entre las distintas ofertas mediáticas y que permite a los consumidores de medios elegir la opción que más les satisfaga. El problema se presenta cuando el rango de opciones es limitado, como es el caso de la televisión abierta en México.

A raíz del creciente interés por monitorear la cobertura informativa de los noticiarios de televisión por parte de organizaciones de la sociedad civil y del propio IFE, además de la misma reconfiguración del espectro político-electoral, los noticiarios de televisión hoy han equilibrado su cobertura respecto a las principales fuerzas políticas del país. A medida que nos acercamos a un nivel de tratamiento aceptablemente equitativo por parte de los noticiarios televisivos, la presencia de lo político en los medios de comunicación masiva se ha ido desplazando a otros géneros televisivos en donde, ahí sí, la cobertura de un actor puede variar notoriamente en relación con otros.

Un estudio sobre el contenido de los noticiarios en televisión en las elecciones presidenciales de 2000, realizado por Lawson y McCann,<sup>6</sup> concluyó que el balance informativo de aquella elección superó ampliamente la inequidad editorial que caracterizó a las campañas presidenciales de 1988 y 1994. La explicación dada por los autores respecto a este inesperado equilibrio fue que para 2000, Televisa había dejado de ser el principal referente noticioso de la ciudadanía, un hecho que, de acuerdo con los autores citados, disminuyó su protagonismo informativo y minó su influencia en la cobertura del proceso electoral.

<sup>6</sup> Lawson, Chappell y McCann, James A., "Television News, Mexico's 2000 Elections, and Media Effects in Emerging Democracies", *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 1-30.

De acuerdo con las cifras del monitoreo de medios electrónicos de la campaña de 2006 realizado por el IFE, se observa que de las 52,681 menciones hechas en televisión sobre los candidatos a la Presidencia, el 22% corresponden a la Coalición por el Bien de Todos; 23% a la Coalición Alianza por México y 19% al Partido Acción Nacional. Estas cifras parecerían corroborar la sugerencia de que los noticieros de televisión ofrecen una visión cada vez más equilibrada de los principales contendientes en una elección federal. El análisis del tono de estas menciones tampoco muestra grandes diferencias en el tratamiento de candidatos.

Otros géneros televisivos, en cambio, muestran un tratamiento mucho menos parejo y dejan grandes dudas respecto al criterio informativo utilizado a la hora de seleccionar ciertas notas y, con mayor preocupación, de realizar entrevistas a actores políticos determinados bajo cualquier pretexto. Como ejemplo podemos citar el reciente caso de la actriz Angélica Rivera promocionando los logros de gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto en el Estado de México bajo la campaña: “Una nueva manera de gobernar”. A raíz de su colaboración en la campaña de difusión, la actriz fue entrevistada hace algunos meses en el programa matutino de entretenimiento “Hoy” de Televisa, naturalmente acompañada del gobernador del estado, para hablar sobre su incorporación a la campaña y los objetivos de la misma.<sup>7</sup> Aparentemente se trataría de contenido informativo, sin embargo, sería ingenuo pensar que la presencia en la pantalla del político mexiquense no tiene nada que ver con el presupuesto que su actual administración destina a la compra de publicidad en televisión. Tan sólo en 2008, el presupuesto inicial de comunicación social en este estado alcanzó 143 millones de pesos, decimos inicial porque es común que estos presupuestos se incrementen a lo largo del año, debido a transferencias de recursos de otras partidas gubernamentales.

##### 5. *El “nuevo” modelo publicitario de la comunicación social*

Un segundo elemento estructural de la comunicación política contemporánea es la emergencia de un modelo de comunicación que ubica a la publicidad televisiva como eje discursivo del Estado. A raíz de la refor-

<sup>7</sup> El video puede ser visto en <http://www.youtube.com/watch?v=AlbWUYC3W2g&NR=1>.

ma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en noviembre de 2007, podríamos esperar una reducción en el gasto de comunicación social en todos los niveles de gobierno. Esto no solamente no sucedió sino que, además, la utilización de recursos públicos destinados al gasto de comunicación social se ha consolidado como una fuente de ingreso constante para las compañías de televisión en México. Tan solo el gobierno federal aumentó su presupuesto de comunicación social para 2008 en mil 464 millones de pesos, para alcanzar así un total de 4 mil 890 millones de pesos. Algo que hace palidecer el presupuesto, entonces escandaloso, del último año de gobierno de Vicente Fox cuando, en pleno año electoral, gastó 3 mil 425 millones en comunicación social.<sup>8</sup> Sobra decir que este dinero se destina principalmente a la compra de tiempo aire en radio y televisión.

Pero no es únicamente el gobierno federal quien gasta cuantiosas sumas en diversas tareas de comunicación. Los gobiernos de la Ciudad de México y del estado de Jalisco gastaron 122 y 224 millones de pesos, respectivamente, a lo largo de 2008, más lo que acumulen en transferencias de otras partidas durante el año. Si comparamos estos datos con las cifras antes mencionadas del gasto en comunicación social en el Estado de México, podremos observar que la nueva reforma electoral y la prohibición constitucional para promover la imagen de gobernantes en cualquiera de los tres niveles de gobierno han hecho muy poco por inhibir la concepción de que la publicidad es la herramienta de comunicación más eficaz para relacionarse con la ciudadanía. Además de propiciar la aparición atípica de gobernantes en la programación televisiva. Tal como en el caso de Peña Nieto, Marcelo Ebrard Casaubón, jefe de Gobierno del Distrito Federal, apareció durante la última semana de noviembre de 2008 como co-conductor del programa “Hoy” de Televisa.

¿Qué más quieren decir estos datos? Antes que nada revelan la intención de la clase política mexicana por preservar el modelo publicitario en sus tareas de comunicación social. Se trata del refrendo presupuestal a la difusión de actividades gubernamentales ahora acotadas por la ley. Es, por tanto, evidencia inobjetable del esfuerzo de la clase política mexicana, sin importar afiliación partidista o ubicación geográfica, por mante-

<sup>8</sup> Datos de la Secretaría de Gobernación extraídos de la nota periodística de Jorge Ramos publicada en *El Universal* el 8 de junio de 2008.

ner una sólida relación comercial con los concesionarios de la radio y la televisión.

Esta inversión, así como el uso que los partidos hacen de estos espacios de comunicación, sugiere que los políticos han adoptado con relativa facilidad el argumento de que la publicidad televisiva tiene un impacto demoleedor en las preferencias del electorado. Así lo establece la legislación electoral vigente, que a lo largo de las campañas federales de 2009 traducirá el tiempo oficial disponible para los partidos políticos y las instituciones electorales en la friolera de 24 millones de spots. Es claro que este modelo debe cambiar. Primero fueron los spots de campaña los que llenaron el ojo de partidos políticos y candidatos. Su concepción como avalancha persuasiva en cuanto al número de impactados y los efectos desmedidos de su uso les ubicaron en el primer lugar de popularidad en las herramientas de comunicación política hacia finales de los noventa. Hoy le toca el turno a los anuncios en radio y televisión que, mostrando datos duros sobre el desempeño de distintas administraciones, se erigen como los principales argumentos persuasivos en los tres niveles de gobierno.

Apenas hace algunos años la compra de espacios publicitarios, particularmente en medios impresos de comunicación como periódicos o semanarios políticos, se realizaban más dentro de la lógica del apaciguamiento de la cobertura del medio en cuestión que de la intención de persuadir al electorado. Hoy esta práctica se ha convertido también en una acción concertada de persuasión institucional, aunque principalmente difundida a través de los medios de comunicación masiva. La reforma de 2007 padece de la lógica comunicacional que privilegia la cantidad sobre la calidad.

#### *6. El reconocimiento público como criterio de selección de candidatos dentro de los partidos políticos*

La visibilidad pública, medida a través de encuestas de opinión, de quien busca competir por un cargo de elección popular se ha convertido en uno de los criterios más decisivos para la selección de candidatos en las tres principales fuerzas electorales en México. El alto grado de competitividad electoral ha orillado a los partidos a elegir a aquellos candidatos que tengan mayores probabilidades de ganar, muchas veces sin importar su trayectoria política al interior del partido. Este criterio de de-

signación presenta un conflicto de intereses entre la promoción de quien aspira a un puesto de elección popular y la supuesta rendición de cuentas que estos gobernantes hacen sobre la utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de sus promesas de campaña.

Si bien ésta es la justificación principal detrás de cada peso gastado en comunicación social —la gente debe saber qué hacemos con su dinero, se dice incesantemente—, el argumento omite informar acerca de todas aquellas cosas que no han sido atendidas. La promoción de un gobierno exitoso va acompañada por el silenciamiento de los retrocesos, pifias y compromisos aún por cumplir en la misma administración. Se trata de una rendición de cuentas parcial que disfraza la verdadera intención de estos mensajes, que, comúnmente, es la de promover la imagen, implícita o explícitamente, de un gobernante con aspiraciones políticas futuras. Esta lógica electoral define a gobernantes y representantes populares como anunciantes permanentes en detrimento de su obligación por establecer un puente de comunicación con sus gobernados.

Este método de selección de candidatos se inserta en el discurso de la popularidad y el reconocimiento público. Actualmente podemos observar cómo el diseño político e institucional de los partidos políticos en México promueve el formato publicitario de la comunicación política. La consecuencia es una mayor presión para quienes ocupan cargos en la administración pública y que buscan materializar sus aspiraciones políticas, desde presidentes municipales hasta gobernadores. La búsqueda de un puesto más alto en la jerarquía gubernamental implica necesariamente rebasar la geografía política de la entidad gobernada, obligando al emisor a comunicarse con otros mercados electorales y por consiguiente mercados mediáticos más amplios. Se trata de una dinámica de persuasión demográfica ascendente, en donde el aspirante debe ir de menos a más en términos geográficos. Si tomamos en cuenta la configuración del mercado televisivo en México, veremos que son pocas las opciones que un político tiene para anunciarse con precisión estratégica en segmentos mediáticos que abarcan varios estados y municipios a la vez.

### *7. La concepción cuantitativa de la comunicación política*

Una de las contradicciones más evidentes en la conformación de la nueva ley electoral es la validación que hace respecto a la interpretación

de los partidos políticos sobre cómo deberían funcionar los medios de comunicación. Por un lado reconoce la importancia que tiene el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, aunque por otro es incapaz de replantear el modelo de comunicación política actual. No hay en su contenido un solo cuestionamiento sobre la cantidad de tiempo necesaria para que los partidos políticos entablen una relación comunicacional con la ciudadanía. La reforma parte de que los partidos deben comunicar sus mensajes dentro de una estrategia que da prioridad a la repetición y que, consecuentemente, deja de lado el carácter cualitativo de su producción. El énfasis está puesto en la distribución de tiempos y no en la aportación informativa de los mensajes que son transmitidos a través de ellos.

Ya sean pseudo campañas informativas del gobierno o spots electorales, la idea compartida entre la clase política mexicana es que cuanto más se comunique, con mayor frecuencia y por más canales, el impacto persuasivo en la ciudadanía será mayor. Es decir, el postulado cuantitativo de comunicación hoy adoptado establece una causalidad, no una asociación, entre la exposición repetida a un mensaje y el efecto que éste tendrá en el auditorio. Asume que difundir un mensaje en repetidas ocasiones será la causa de un cambio actitudinal, emocional, cognitivo y de comportamiento en el electorado mexicano sin enfrentar la pregunta de fondo: ¿qué debe decir el mensaje para tener un impacto en el receptor?

Una parte considerable tanto de los críticos como de los adeptos al modelo publicitario-electoral comparte el principio epistemológico que explica los efectos de los medios de comunicación a partir de un comunicador activo (manipulador indiscutible), que busca maximizar los espacios de difusión y aprovechar cada segundo disponible para presentar sus mensajes a la ciudadanía, y de un receptor pasivo (maleable por los mensajes emitidos por los comunicadores activos). Esta interpretación ignora el papel activo de los receptores como manipuladores selectivos de la información difundida a través de los medios de comunicación. Dicha concepción va contra la tendencia general de estudios sobre el efecto de los medios de comunicación que otorgan una mayor capacidad de manipulación y procesamiento a los consumidores de medios.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Lang, A. *et al.*, "The Effects of Production Pacing and Arousing Content on the Information Processing of Television Messages", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, núm. 4, 1999, pp. 451-471. Véase, también, O'Cass, A., "Political Ad-

Es necesario repensar el modelo de comunicación política plasmado en la reforma electoral de 2007. La legislación electoral falla en este aspecto y se escuda en la justificación de que dicho modelo ha cambiado porque ahora los spots transmitidos por los partidos políticos no cuestan dinero, como si esta atenuante resarciera la falta de valor informativo que estos mensajes tienen para el electorado. El impacto real de esta andanada de mensajes es un distanciamiento persistente entre la sociedad y la política. Así, se corre el riesgo de que la sociedad perciba lo político como un fenómeno audiovisual tan alejado de la realidad como cualquiera de los contenidos que a diario podemos mirar en la televisión. Si a eso sumamos el alto grado de repetición de estos mensajes durante las campañas electorales, y también en tiempos no electorales, las probabilidades de alcanzar una saturación audiovisual en la ciudadanía son cada vez mayores.

#### 8. *Entendimiento a modo de cómo funciona la comunicación*

Una de las justificaciones más recurrentes al interior de las oficinas de comunicación social es que la gente se debe enterar de las cosas que el gobierno hace. Sin embargo, la valoración de la efectividad de un gobierno parte, antes que nada, de una experiencia subjetiva en torno a cómo han cambiado las cosas para uno durante esa administración. Se trata de un proceso de evaluación subjetivo más que de una experiencia mediática impersonal. El valor informativo de la publicidad oficial es bajo debido a que su producción persigue únicamente el objetivo de una administración por difundir parcialmente sus “logros” y “acciones” y no de la necesidad ciudadana por informarse sobre estos acontecimientos. Esto hace que las expectativas informativas de la ciudadanía frente a estos mensajes sean realmente bajas.

Las limitantes que acompañan a la producción de publicidad oficial como la poca credibilidad por parte de los televidentes, aunada a bajos niveles de atención, contrastan con una alta inversión en su producción, así como expectativas desmedidas de su impacto en los televidentes por parte de sus productores. Un ejemplo claro de esto son las numeralias de los informes de gobierno en donde políticos y gobernantes, quienes gus-

tan llamar a estos mensajes como “rendición de cuentas”, ofrecen datos estadísticos sobre los avances y logros de su administración. A pesar de su fascinación con este formato informativo, estos mensajes tienen poca efectividad persuasiva debido a que en su abstracción pierden referencia simbólica frente al televidente o lector.<sup>10</sup>

Esto no significa que una administración no deba comunicarse con sus gobernados. Al contrario, la apuesta debe ser crear verdaderos espacios de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía. Dado su carácter unidireccional y la consideración exclusiva de los intereses de los comunicadores, la publicidad no es uno de estos espacios. Aquí es muy importante resaltar la actual incapacidad de la mayoría de los gobiernos estatales para crear verdaderos foros de comunicación con la ciudadanía. El uso servil y estéril que se hace en la mayoría de los canales estatales de televisión, desde la conformación parcial de sus consejos consultivos —cuando los hay— hasta la designación discrecional de sus directores por parte de los gobernadores, es un buen indicador de cómo el Estado mexicano tiende a sacrificar la oportunidad de abrir verdaderos espacios de comunicación por la persuasión burda. En este sentido, la publicidad es, antes que nada, una forma de comunicación inconclusa en donde solamente el comunicador puede hablar y el receptor queda restringido a escuchar. No da oportunidad alguna para dialogar respecto al estado de una administración o las necesidades políticas y culturales de la sociedad. Apuesta por la atención pasiva de los gobernados y el uso indiscriminado de estrategias informativas que apelan a una suerte de hechicería subliminal, más que al procesamiento cognitivo de un mensaje.

Es por ello que la nueva ley electoral encarna una concepción paternalista sobre el efecto de los medios de comunicación en la sociedad. Parte de una interpretación, desafortunada desde la mirada de los estudios de comunicación, sobre cuáles son los efectos de los mensajes de los partidos políticos y cuáles son los efectos de la cobertura informativa de los medios de comunicación. Explica de manera simplificada el resultado de la elección de 2006 desde la visión maniqueísta de la propaganda negra y el linchamiento mediático e intenta enmendar lo que considera fueron las causas que, como decíamos al inicio de este texto, llevaron al controver-

<sup>10</sup> Pornpitakpan, C., “The Persuasiveness of Source Credibility: A Critical Review of Five Decades’ Evidence”, *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 34, núm. 2, 2004, pp. 243-281.

sial desenlace electoral que todos conocemos. Si esta lectura es equívoca o parcial, como parece, los esfuerzos del Poder Legislativo para corregir esta situación pueden generar mayor confusión en el futuro en lugar de subsanar errores pasados. No cabe duda que la interacción entre medios, política y ciudadanía es mucho más compleja que la simple linealidad de un estímulo audiovisual que impacta de la misma forma a los millones de personas que sintonizan un medio de comunicación determinado.

### 9. *La libertad de expresión de medios de comunicación y particulares*

Otro elemento estructural en el modelo actual de comunicación política, dibujado en la reforma electoral de 2007, se erige alrededor del concepto mismo de la libertad de expresión. Tanto medios de comunicación como organizaciones empresariales, sindicales o civiles han puesto de manifiesto que la nueva ley es una amenaza al derecho constitucional que permite a cualquier ciudadano mexicano comunicar sus ideas de manera libre y sin más restricción que el respeto a los derechos de terceros. Este argumento, sin embargo, debe ser observado a la luz de la realidad mediática en México y de las verdaderas condiciones de acceso a los medios de comunicación que tienen los ciudadanos de este país. Condiciones que, como señalábamos en párrafos anteriores, están sujetas a la compra de publicidad y al gasto de cuantiosas sumas de dinero, algo impensable para la gran mayoría de personas en nuestro país.

No obstante su esfuerzo regulatorio, la enmienda del inciso g, apartado A, del artículo 41 de la Constitución, que prohíbe a cualquier persona “contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”, no cancela la oportunidad de apoyar indirectamente a un candidato a partir de darle visibilidad a temas específicos que hagan ver bien o mal a estos candidatos. Algo que hoy se conoce en los Estados Unidos como *issue advertising* y que representa un serio problema en términos de fiscalización y rendición de cuentas. El *issue advertising* (publicidad temática) consiste en mensajes pagados por particulares orientados a tratar un tema particular sin hacer un llamado expreso a votar a favor o en contra de candidato alguno. Este tipo de mensajes puede incidir en la conformación de la agenda mediática, y si bien son incapaces de modificar mágicamente

nuestra opinión sobre un tema específico, sí pueden orientarnos a pensar en esos temas por encima de muchos otros.

Así como existe la oportunidad de contratar spots por particulares que promuevan determinados temas de la agenda política bajo una interpretación muy particular de la libertad de expresión, los medios de comunicación han tomado esta bandera para defender su propia cobertura informativa. La justificación detrás de cada entrevista realizada por un medio de comunicación está en la libertad para definir sus propios criterios editoriales. El derecho de informar libremente es interpretado como la capacidad de diferenciar entre un tema y otro, un partido y otro o un candidato y otro. Desde una perspectiva liberal, se podría argumentar que los medios de comunicación deben ser regulados por el mercado de consumidores que les utilizan. Su oferta informativa, se dice, debe guiarse por las preferencias de su público y la manera en la que estas preferencias congenian con sus lectores, radioescuchas y televidentes. Sin embargo, esta premisa funciona parcialmente en algunos sectores mediáticos en donde la oferta de medios, tal es el caso de la televisión abierta en México, limita la opción de los consumidores, tergiversando así las condiciones liberales de opción de contenidos mediáticos.

La libertad de expresión ofrece oportunidades a todos los miembros de una sociedad para intercambiar sus puntos de vista. El problema de fondo en este caso son los canales a través de los cuales nos podemos comunicar y difundir un mensaje. La nueva ley electoral no impide emitir comentario alguno sobre el estado de nuestra democracia, lo que hace es limitar el uso de canales informativos, como los medios de comunicación masiva, a los que solamente tienen acceso grupos de interés particulares. A pesar de ello, nada parecería indicar que en las próximas elecciones no aparecerán spots que traten temas específicos sin que esto sea catalogado como una incidencia en las preferencias electorales de la ciudadanía, tal como es el caso de la publicidad temática que hoy inunda las pantallas norteamericanas dentro y fuera de tiempos electorales.

### III. LOS RETOS PARA EL DERECHO ELECTORAL Y EL IFE

El panorama de comunicación política descrito en estas líneas resalta muchos de los retos a los que se enfrentará el IFE en las próximas elecciones federales de 2009 a raíz de la reforma electoral de 2007. Retos

que pondrán a prueba la viabilidad misma de la nueva ley y, en general, de la concepción misma que el derecho electoral tiene sobre la publicidad política y la concepción cuantitativa de los efectos de los medios como ejes del discurso político actual. Podemos resumir estos retos en tres grandes categorías.

En primer lugar podemos hablar de la sobrevaloración de las capacidades normativas del IFE al adjudicarle la responsabilidad de revertir la concepción cuantitativa y publicitaria de la clase política mexicana. Hoy podemos observar una clara intención para que sea el Instituto quien administre el uso egocéntrico de la comunicación, resumido en el modelo publicitario de comunicación social. A la par de su definición como el encargado de trazar la línea entre lo permisible y lo inadmisibles en materia de argumentación política, una tarea que debería recaer en el juicio de la ciudadanía. Si a ello sumamos el esfuerzo cotidiano de los partidos políticos por aprovechar los no pocos huecos legales de la nueva ley para sacar ventaja ante sus oponentes, el panorama sobre el accionar del Instituto se antoja poco más que complicado.

Vale preguntarse cómo hará el IFE para salvaguardar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad en un contexto mediático que rebasa sus propias decisiones. Vimos en fechas recientes el caso de Tv Azteca, en donde el 13 de mayo de 2008 el juez décimo tercero de distrito administrativo emitió una resolución favorable a Televisión Azteca que suspende el pago de la multa de 5.2 millones de pesos que el IFE le impuso a la empresa de Ricardo Salinas Pliego por no transmitir la pauta de *spots* de los partidos políticos. Acciones como ésta pueden orillar al Consejo General a tomar decisiones que se aparten del interés público. El sobreseimiento del proceso especial sancionatorio, el 13 de febrero de 2009, contra los concesionarios de la televisión que interrumpieron la transmisión de contenidos para transmitir en bloque la publicidad de los partidos políticos y del propio IFE, anunciando en una cortinilla introductoria que así lo exigía el IFE, es fiel prueba de ello. Acciones como ésta contribuyen a generar más incertidumbre en torno al desempeño del Consejo General de la principal autoridad electoral. Por otro lado, la remoción de un spot como medida precautoria ha sido una primera salida improvisada para salir del paso ante un spot que comparaba a López Obrador con dictadores de otras latitudes, sin que el spot pudiera ser catalogado del todo como ilegal dentro de la propia definición

que la ley hace de los mensajes que los particulares no pueden difundir, ya que en el momento de su transmisión López Obrador no era un candidato a un cargo de elección popular.

En segundo lugar, el IFE se enfrenta al enorme reto de monitorear todos los medios de comunicación en tiempos de campaña con sus propios recursos. El controversial tema de la ampliación presupuestal para realizar estas labores de monitoreo cuestiona el argumento ahorrista de la reforma electoral. Las complejas condiciones técnicas actuales respecto a los mapas de transmisión de radio y televisión a nivel nacional, pero sobre todo los tensos antecedentes en materia de fiscalización de spots entre el Consejo General y los partidos políticos, dificultarán el establecimiento de un muestreo significativo que pueda reducir las dimensiones geográficas y las complicaciones técnicas de un diseño censal planteado por la nueva ley. Aquí, las probabilidades de discrepancias entre spots reportados por los partidos y spots monitoreados por el Instituto no parecen disminuir. El modelo cuantitativo es el principal responsable de la multiplicación de mensajes a lo largo y ancho del territorio nacional, sin que nadie sepa a ciencia cierta cómo funcionan estos mensajes y cuál es su verdadero impacto en la formación de una cultura democrática sólida en nuestro país.

Este modelo refleja una concepción compartida entre la clase política actual, en la cual el IFE no puede intervenir. Lo puede hacer, eso sí, en el caso en el que la presencia de un partido político o gobernante en los medios de comunicación sea el resultado de la contratación, económica o por pago en especie, de este espacio. Tal afirmación, sin embargo, requiere de pruebas que en la mayoría de los casos son prácticamente inasequibles tanto para los quejosos como para el propio Instituto. No obstante, es posible determinar patrones de cobertura informativa que reflejen los criterios noticiosos de un medio de comunicación en particular, sobre todo en el caso de los concesionarios de la radio y la televisión.

Por último, en el caso de la publicidad oficial y la presencia de gobernantes en los medios de comunicación, el IFE tendrá que enfrentar un nuevo escenario regulatorio en donde la colocación de productos políticos tomará mayor fuerza a medida que las elecciones presidenciales de 2012 se acerquen. Dilucidar entre la legítima presencia de un político en televisión, basada en el criterio informativo del medio, y la presencia concertada de antemano para beneficiar a un actor político determinado a

cambio de la compra de publicidad u otra operación poco transparente, será un trabajo desgastante al interior del Consejo General, aunque ineludible dentro de las nuevas responsabilidades del Instituto. Será necesario desarrollar metodologías que permitan identificar cuándo una entrevista es atípica y puede por tanto estar vinculada a la contratación de publicidad, pero sobre todo un marco regulatorio transversal en materia de comunicación social que dé coherencia al COFIPE frente a leyes federales asociadas, como la de Radio y Televisión o la de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- LANG, A. *et al.*, “The Effects of Production Pacing and Arousing Content on the Information Processing of Television Messages”, *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 43, núm. 4, 1999.
- LAWSON, Chappell y MCCANN, James A., “Television News, Mexico’s 2000 Elections, and Media Effects in Emerging Democracies”, *British Journal of Political Science* 35, 2005.
- MCNAIR, B., *An Introduction to Political Communication*, 2a. ed., Londres, Routledge, 2000.
- O’CASS, A., “Political Advertising Believability and Information Source Value During Elections”, *Journal of Advertising*, vol. 31, núm. 1, 2002.
- PERCY, L. *et al.*, *Strategic Advertising Management*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- PORNPIITAKPAN, C., “The Persuasiveness of Source Credibility: A Critical Review of Five Decades’ Evidence”, *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 34, núm. 2, 2004.
- TOUSSAINT, F., *Televisión sin fronteras*, México, Siglo XXI, 1998.
- WENTZ, Laurel, “How Mexico Buys and Sells TV: Two Networks Open for Business in the Fall, Split Half of Country’s ad Spending”, *Advertising Age*, 22 de mayo de 2006.