

REFORMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA VS. CONTRARREFORMA DESDE EL INTERÉS PRIVADO

Ciro MURAYAMA

SUMARIO: I. *La reforma electoral: un cimiento para la reconstrucción política.* II. *Razones y antecedentes de la reforma.* III. *Poderes mediáticos y autonomía del Estado en riesgo.* IV. *Frente a la reforma legal, contrarreforma de facto.*

I. LA REFORMA ELECTORAL: UN CIMIENTO PARA LA RECONSTRUCCIÓN POLÍTICA

La tarde del 12 de septiembre de 2007 tuvo lugar una memorable sesión del Senado de la República. En esa ocasión la Cámara alta aprobó una reforma constitucional en la que fueron modificados los artículos que regulan el marco electoral del país y, en especial, cambió de forma drástica el modelo de acceso de los partidos y candidatos a la radio y la televisión, al tiempo que se fijaron límites a la publicidad gubernamental en los medios electrónicos y se elevó a rango constitucional la prohibición de que particulares adquirieran anuncios publicitarios con el fin de influir en la voluntad electoral de los ciudadanos.

El consenso del Senado para reformar la Constitución en materia electoral implicó remontar severas condiciones adversas. La primera de ellas se refiere al saldo del proceso electoral de 2006, del que surgió la LX Legislatura del Congreso de la Unión y se eligió también al presidente de la República. Los comicios presidenciales, que se dirimieron por una diferencia del 0.58% de los votos, fueron impugnados por la fuerza política que ocupó el segundo lugar, generando un conflicto postelectoral que fue desde la descalificación a la actuación de la autoridad encargada de la organización de las votaciones, el autónomo Instituto Federal Elec-

toral (IFE), pasando por la toma de una de las principales avenidas y del Zócalo de la Ciudad de México, hasta el desconocimiento de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al calificar la elección. A pesar de que en su momento —e incluso a tres años de ocurridas las votaciones de 2006— no se hayan presentado las pruebas que demostraran la supuesta alteración de la voluntad popular depositada en las urnas, México vivió en 2006 un retroceso político tras casi dos décadas de construcción de normas e instituciones que aseguraran la confianza en el procedimiento electoral. Así, la LX Legislatura y el sexenio de Felipe Calderón comenzaron en un ambiente de crispación política y recriminación entre las dos fuerzas políticas de mayor votación en el país, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Por ello, que a un año de instalada la nueva legislatura, el Senado se hiciera cargo de una reforma electoral que en buena medida atendía y respondía a los temas alrededor de los cuales se había dado la impugnación a los comicios de 2006, representó un signo más que alentador de la pertinencia del valor de la política, y de la utilidad de los espacios de representación para resolver diferencias y trazar horizontes de coexistencia para una sociedad política denodadamente plural. Con la reforma constitucional, el Senado construía un cimiento hacia la renovación de la confianza en los procesos electorales y reivindicaba que la política democrática tenía un cauce abierto y fortalecido.

Pero la decisión del Senado de modificar el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión también resultó encomiable porque se aprobó a contracorriente de una campaña de presiones y descalificaciones mediáticas en contra del Poder Legislativo desplegadas por los principales medios de comunicación privados en el país. Los concesionarios de medios electrónicos, que venían recibiendo ingentes cantidades de recursos públicos por compra de publicidad electoral, y que a su vez tenían la capacidad de fijar tarifas diferenciadas en la venta de espacios para la propaganda política, condicionando de forma discrecional la presencia de partidos y candidatos en las pantallas de la televisión y en las ondas de la radio, trataron de evitar a toda costa la aprobación de una reforma constitucional que afectara sus intereses. Al no ceder a tales presiones, los legisladores ponían un alto a una relación impropia de la vida democrática, en donde el poder mediático condicionaba e incluso sojuzgaba la actuación del poder público legítimo.

La dificultad que enfrentó el Senado para aprobar un nuevo modelo constitucional para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, así como la firmeza que hubo de mantener la Cámara alta para conseguir aprobar la reforma, quedan patentes en las intervenciones de los líderes de las tres principales bancadas parlamentarias en la tribuna de la Cámara aquella tarde del 12 de septiembre de 2007.¹

El senador Carlos Navarrete, coordinador del grupo parlamentario del PRD, fue claro al advertir el sentido de la reforma y los intereses que afectaba:

Me quiero referir a la columna vertebral de la reforma... se trata ni más ni menos de impedir que a partir de 2009 el poder del dinero, el poder del dinero legal por encima del escritorio que el IFE le entrega a los partidos políticos, pero también el dinero ilegal que llega por debajo de los escritorios en efectivo a las oficinas de las empresas de radiodifusión y de televisión, el poder del dinero de origen incierto, el poder del dinero, sea expulsado de la lucha por el poder en México... y terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en la televisión, en la radio y en las campañas electorales... Estamos tocando por la vía de la reforma constitucional a intereses fácticos, mediáticos, intereses que asumen que porque son concesionarios o permisionarios de un bien público —que se les olvida con mucha frecuencia eso— pueden imponerse al Estado y a sus órganos, y pueden poner de rodillas a partidos, a candidatos, a legisladores y a todos en la sociedad porque controlan el acceso a la televisión y a la radio, y eso no puede seguir más, eso es lo que estamos parando en seco, eso es lo que estamos impidiendo con la reforma... Y sí, están muy molestos; sí, tienen muchas críticas; sí, han lanzado sobre el Senado de la República una campaña brutal en las televisoras y en la radio; sí, pretenden doblar al Senado; sí, han lanzado amenazas públicas y privadas; sí, pero se les olvida una cosa, y hago mía la frase de un colega senador coordinador: los poderes fácticos podrán doblar a un político, pero no pueden ni deben doblar un poder, y el Senado de la República tiene responsabilidades mayores a la fortaleza individual de cada uno de nosotros.

¹ Para el debate íntegro de la aprobación de la reforma, consúltese el *Diario de Debates* del Senado de la República correspondiente al 12 de septiembre de 2007. Disponible en www.senado.org.mx.

El senador Manlio Fabio Beltrones, coordinador del grupo parlamentario del PRI, se refirió a las deficiencias legales que atendió la reforma pero también a las críticas —mentiras, les llamó— que desde los poderes mediáticos se lanzaron esos días para frenar el cambio constitucional:

La reforma, en sí, permite agregar calidad a nuestra democracia al permitir que sean los votos, sólo votos, y no el dinero lo que cuente y se cuente... El modelo anterior que buscó equidad en la competencia, debemos de reconocerlo, no podía prever las distorsiones que en el tiempo el dinero podría generar en la contratación abierta, indiscriminada y abusiva de tiempos en los medios electrónicos de comunicación, lo cual, a todas luces ha tornado inequitativas las contiendas, y con ello generado más conflictos e impugnación en cualquiera de los resultados... En las últimas horas, y hay que decirlo, hemos escuchado muchas de estas mentiras que en lugar de informar, muestran que están desinformados. Que quede muy claro, nada hay, nada hay en la reforma electoral que atente contra la libertad de expresión. Los ciudadanos y quienes laboran en los medios, podrán, como debe ser, hacer uso de su voz hoy, mañana y siempre para expresar lo que quieren... Un gran consenso entre los partidos políticos, es la restricción económica que debemos respetar; queremos solamente los recursos económicos que estén bajo control absoluto del Instituto Federal Electoral, y acceso a los medios electrónicos de comunicación sólo dentro de los tiempos oficiales. Pero no nos engañamos. Sabemos que en los países en donde se ha adoptado el modelo de no contratación directa de tiempos en televisión y radio, ha habido fuertes reacciones de algunos concesionarios de los medios de comunicación y aun de políticos, que suponen que sus carreras se verán comprometidas... Pero a quienes hacen valer simplemente su fuerza o poder acumulado, recordarles que no se equivoquen. Porque sí, podrán doblar a más de un político, pero nunca quebrar al Estado.

Santiago Creel, coordinador del grupo parlamentario del gobernante PAN, en su turno reafirmó la voluntad política de su partido para disminuir la influencia del dinero en las campañas electorales, a la vez que alertó de los obstáculos que, más allá de la aprobación legislativa, habría de afrontar una reforma que afectaba intereses tan poderosos:

La reforma de 2007 tiene dos motivaciones centrales: una es la urgencia de limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones; la segunda motivación tiene que ver con la necesidad de dar un nuevo rumbo a la relación que existe entre los medios de comunicación

concesionados, partidos políticos, candidatos y elecciones. El asunto es claro, no hay que darle vueltas... El cambio que hoy planteamos a consideración de esta Asamblea, limita la influencia del dinero, porque prohíbe que los gobernantes utilicen recursos del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales. Esta reforma mejora con creces nuestra democracia, porque termina con las campañas adelantadas, pagadas además con presupuesto público, otra vez con el dinero del pueblo. También este cambio mejora nuestra democracia, porque impide que los partidos políticos y también los candidatos compren espacios de radio y de televisión, incluyendo, por cierto de manera muy subrayada, anuncios de publicidad disfrazados de información o coberturas noticiosas favorables. Esta reforma limita al dinero en la política, porque ninguna persona podrá comprar *spots* o anuncios políticos para romper con la equidad en las contiendas electorales. También limita el dinero porque rompe con la vinculación entre partidos políticos y organizaciones gremiales, vinculación muchas veces basada no solamente en intereses políticos, sino en algunos casos también en intereses de carácter económico... En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales. Con la reforma, con ésta que vamos a votar, el que vota manda y no manda el que paga. Las urnas y los votos, no las tesorerías, no las pagadurías ni tampoco los contratos van a decidir en este país, en el nuestro, que es de todos, quiénes son los candidatos y quién va a gobernar México. También hay que decirlo con toda claridad: es el dinero, con todas sus letras, la fuente de inconformidad de los concesionarios de la radio y la televisión. Los intentos por disfrazar esta inconformidad y por llamarla de otro modo son inútiles, así la engañen con la misma libertad de expresión... No festejemos porque nos falta mucho camino que recorrer, muchos grupos de interés que reordenar en este país. Este es el primer paso, solamente el primero, pero el camino que tenemos que recorrer todos nosotros es todavía largo, complejo y con enormes desafíos.

Tras la aprobación en el Senado, la reforma fue votada favorablemente en la Cámara de Diputados el 14 de septiembre y, en consecuencia, turnada a los congresos de los estados para culminar el proceso de modificación constitucional. Al inicio de noviembre de 2007, 30 de los 31 congresos estatales habían aprobado la reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

II. RAZONES Y ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Los extractos de las intervenciones de los líderes del Senado que se presentan en el epígrafe previo revelan el tipo y la profundidad de los problemas que la reforma constitucional se planteó resolver. Conviene ahora hacer un recuento más preciso de las dificultades que venían presentando los procesos electorales en los siguientes puntos: 1) el costo creciente de las campañas por el gasto en radio y televisión; 2) los problemas de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos asociados a la compra de publicidad político electoral en los medios electrónicos; 3) la intromisión en las campañas por parte de los gobiernos a través de sus estrategias de comunicación social; 4) el uso de recursos públicos de los gobernantes para promover su imagen con fines electorales, y 5) la compra de publicidad electoral por parte de terceros que afectaba las condiciones de la competencia política.

1. *Gasto en radio y televisión: la espiral creciente*

En 1996 México culminaba un ciclo amplio de reformas en materia electoral, iniciado en 1977, que tuvo como objetivo construir un sistema de partidos plural, así como las reglas e instituciones que garantizaran la efectividad del sufragio.²

Un asunto nodal de la reforma de 1996 consistió en crear una genuina competencia electoral, por lo que se dispuso otorgar a los partidos un financiamiento público robusto y distribuirlo con criterios que favorecieran la equidad en la contienda. Asimismo, se amplió la presencia de los partidos en los medios electrónicos de comunicación y se les permitió que, a partir de sus propios recursos, adquirieran por su cuenta espacios y tiempos en radio y televisión para desplegar sus actividades de proselitismo electoral, sin más taxativa que no superar los topes de gastos establecidos para cada campaña.

La reforma de 1996, que cumplió con creces su propósito de incrementar la competencia electoral —como evidencian la alternancia en la Presidencia y el fenómeno de los “gobiernos divididos” de 1997 a la fecha—, al permitir el acceso de los partidos y candidatos a la radio y la televisión

² Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

a través de la compra de anuncios, pronto generó costos crecientes. Como señala el especialista en medios de comunicación, Raúl Trejo Delarbre:

En 1994 solamente el 25.3% de los gastos de los partidos en sus campañas estuvo orientado a la compra de tiempos en esos medios. En 1997 esa proporción creció al 55%. En 2000 el 54.3% del dinero que recibieron los partidos fue a parar a las chequeras de radiodifusoras y televisoras. En 2003 el 49% de las erogaciones de los partidos tuvieron el mismo destino. Y en las campañas de 2006 el porcentaje del gasto en contratación de espacios mediáticos fue todavía mayor.³

Así fue, en efecto. Como se refirió en un ensayo previo,⁴ de acuerdo con los informes del propio Instituto Federal Electoral, en las campañas de 2006 los partidos destinaron el 95% de los dos mil sesenta y ocho millones de pesos de financiamiento público que recibieron para gastos de campaña, a la compra de anuncios en radio y televisión. De los datos anteriores es evidente que el grueso del financiamiento público en año de elecciones se convertía, por la vía de los hechos, en ingresos de los principales grupos de concesionarios de radio y televisión en el país. El encarecimiento de las campañas se explica por el gasto en medios electrónicos.

2. Gasto en medios y problemas para la fiscalización electoral

En lo que toca a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, si bien México cuenta con una de las legislaciones más avanzadas del mundo en la materia,⁵ el proceso electoral federal de 2006 evidenció serios problemas de control sobre la verificación del gasto en radio y televisión. Para sostener tal afirmación, valga señalar que en el proceso de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y coaliciones de las elecciones de 2006, los actores políticos no consiguieron explicar la

³ Trejo, Raúl, “Democracia y medios de comunicación en la reforma electoral de 2007”, mimeo, 2008.

⁴ Murayama, Ciro, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF, 2008.

⁵ Véase, por ejemplo, Griner y Zovatto (eds.), *Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas*, San José, OEA-IDEA, 2005.

transmisión del 41% de sus anuncios en radio y el 21% en televisión. Esto es, de 601 689 *spots* publicitarios de los partidos y coaliciones que se transmitieron en radio y que el IFE detectó a través de sus monitoreos de medios, faltaron por acreditar por parte de los actores políticos casi un cuarto de millón de anuncios (248 159). En televisión, de los 155 883 *spots* electorales emitidos a favor de los contendientes que el IFE registró, no se acreditaron 32 867.

Los datos anteriores sugieren que, al haber 280 000 *spots* no acreditados en radio y televisión, en las campañas de 2006 el gasto en medios electrónicos fue mayor a los mil novecientos setenta y tres millones de pesos que los partidos informaron al IFE y que la autoridad comprobó —la suma que representó el 95% del financiamiento público para gastos de campaña—. Por tanto, el modelo de compra-venta de publicidad electoral en los medios no sólo implicó un incremento desmesurado del gasto en medios que se cubría con el financiamiento público de los partidos, sino que pudo haber erogaciones aún mayores de los partidos —no informadas a la autoridad electoral, y por tanto contrarias a la ley—, o compra de publicidad para favorecer a las distintas fuerzas por parte de terceros —extremo también prohibido en la legislación electoral—, o bien que se haya tratado de donaciones en especie por parte de los concesionarios —lo cual también es contrario a la determinación legal que prohíbe a las empresas mercantiles hacer aportaciones, de cualquier índole, a partidos y candidatos—. No es este el espacio para analizar por qué el IFE no sancionó en su momento —en la revisión de los informes de gasto de campaña de 2006— a los partidos y coaliciones que no alcanzaron a justificar todos y cada uno de los promocionales contratados en radio y televisión, pero valga la información para señalar que la fiscalización electoral enfrentaba un problema creciente cuando el dinero se destinaba a la adquisición mercantil de espacios en los medios electrónicos.

Una vez que se prohibió la adquisición de publicidad en radio y televisión, se eliminó la necesidad de acreditar la compra de anuncios. El IFE tiene ahora que verificar que las pautas publicitarias de los partidos, que son administradas por el propio Instituto, sean emitidas en tiempo y forma por los concesionarios.

3. *Las campañas gubernamentales en tiempo de elecciones*

En distintas elecciones, tanto locales como federales, un elemento que fue objeto de polémica lo representaron las campañas de comunicación social de los gobiernos, mismas que pudieron afectar la equidad en los comicios. Es el caso, por ejemplo, de los procesos electorales federales de 2003 y 2006. En el primero, el Consejo General del IFE envió una carta el 25 de junio al presidente de la República, Vicente Fox, solicitándole pusiera fin a una campaña de “promoción del voto” que había emprendido el titular del Ejecutivo Federal hacia la elección que se celebraría el 6 de julio de aquel año; en su misiva, el IFE hacía saber que “en caso de que esta solicitud no sea obsequiada dentro de las siguientes 36 horas, contadas a partir de la recepción de la presente, el secretario ejecutivo del Instituto llevará a cabo las medidas conducentes para interponer una controversia constitucional ante la SCJN”; el presidente decidió suspender la campaña referida.

En el proceso electoral de 2006, la estrategia publicitaria del Ejecutivo Federal en los medios también fue objeto de controversia. A grado tal que el propio TEPJF, al calificar la elección presidencial de ese año, calificó que los anuncios en radio y televisión del presidente, “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios”.

En el plano local, ya desde 2000 se tenía el antecedente de que el TEPJF había resuelto anular la elección a gobernador en Tabasco “por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador”.⁶

Con tales antecedentes, en la reforma de 2007, se especificó en la Constitución (artículo 41) que durante las campañas electorales deberá suspenderse toda la propaganda gubernamental, de cualquier nivel, en los medios de comunicación social.

4. *Recursos públicos y promoción personal de los funcionarios*

Un problema adicional que se presentó en la vida político electoral del país fue el uso de las campañas de comunicación social de los gobiernos

⁶ Alanís, María del Carmen, “La jurisprudencia del TEPJF: fuente de la reforma electoral 2007-2008”, en Córdova, L. y Salazar, P. (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, cit.

para promover la figura de distintos funcionarios públicos, con frecuencia de mandatarios locales y presidentes municipales, que aspiraban a un nuevo cargo de elección popular. Este fenómeno permitía que los recursos públicos fueran utilizados con un sesgo para promover el beneficio privado del mandatario en turno.

Fue lo que ocurrió en el caso, por ejemplo, del PRI de cara al proceso electoral de 2006. Desde antes de que ese partido político convocara a su proceso interno para la designación de candidato a la Presidencia, es decir, antes de que hubiese precandidatos formales, distintos gobernadores —como el del Estado de México, Arturo Montiel; el de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez; el de Tamaulipas, Tomás Yárrington; el de Coahuila, Enrique Martínez— desplegaron intensas campañas de promoción de sus estados en los canales de televisión de cobertura nacional, pero en donde invariablemente aparecían ellos como símbolo de los logros —siempre en su propia versión, claro está— de sus administraciones. A la sazón, todos esos políticos buscarían la nominación del PRI a la Presidencia de la República —infructuosamente, por cierto—, sin que los montos de los recursos públicos destinados a la promoción de sus precandidaturas, aunque disfrazadas de promoción de obra de gobierno, se llegaran a conocer.

Frente a tales excesos, el Constituyente decidió especificar que toda propaganda gubernamental “deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (artículo 134 constitucional). El legislador federal, a su vez, introdujo una acotación al principio recién enunciado, señalando (artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe) que no se considerará propaganda los mensajes en los medios donde aparezcan los servidores públicos durante los cinco días previos y los siete posteriores al rendimiento de su respectivo informe de labores, una vez al año y siempre y cuando la difusión se limite al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

5. Compra de publicidad por parte de terceros

Si bien desde el Cofipe aprobado en 1996 existía la determinación de que sólo los partidos políticos pudiesen adquirir tiempo en radio y tele-

visión para tratar de influir en las preferencias de los ciudadanos y, por tanto, esa compra le estaba vetada al resto de los actores,⁷ en la elección de 2006 las campañas se vieron alteradas por la intromisión de anuncios comprados por particulares con fines electorales. Se trató de los *spots* contratados, por ejemplo, por el llamado “Dr. Simi” para hacerse de la candidatura presidencial del Partido Alternativa Socialdemócrata pero, sobre todo, de anuncios pagados por el Consejo Coordinador Empresarial en contra de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador.

En esa ocasión, el IFE fue omiso en aplicar la ley. El consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007, llegó a sostener que el Instituto no tenía facultades legales para evitar tales conductas (“hubo exigencias al IFE para que contuviera la conducta de ciertos actores (por ejemplo, el presidente o los grupos empresariales)... Al no existir facultades claras o sanciones expresas en la ley para prevenir, prohibir o detener tales acontecimientos... se generó inconformidad en algunos actores políticos”⁸). No obstante esa peculiar lectura, el Tribunal Electoral consideró, al calificar la elección de 2006, ilegal la intromisión empresarial que el IFE dejó pasar por alto.

Tras esa experiencia y para subrayar la importancia que tiene evitar que grupos particulares puedan alterar las condiciones de la competencia electoral, en la reforma de 2007 se elevó a rango constitucional la prohibición de que terceros realicen compras en radio y televisión para emitir mensajes que pretendan favorecer o afectar a cualquier partido o candidato.

Como puede verse en este recorrido de los problemas que generó el modelo previo de acceso a los medios de comunicación, en 2007 el Constituyente se hizo cargo explícitamente de los temas que, vinculados al uso de la radio y la televisión, venían resultando disruptivos para los procesos electorales. Sin embargo, como se expone en el siguiente epígrafe, la decisión de acabar con la compra de anuncios en los medios electrónicos

⁷ El artículo 48 del Cofipe, en su párrafo I asentaba: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”, mientras que el párrafo 13 del mismo artículo complementaba con la siguiente disposición: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.”

⁸ Ugalde, L. C., “Los dilemas del arbitraje electoral”, *Nexos*, núm. 347, 2006, pp. 46 y 47.

tuvo alcances que trascienden el mero ámbito electoral y tocan un tema más sensible para la vida democrática: el de la autonomía del Estado frente a los poderes privados.

III. PODERES MEDIÁTICOS Y AUTONOMÍA DEL ESTADO EN RIESGO

Las sociedades contemporáneas se ven influidas por el papel de los medios de comunicación masiva. La importancia de los medios es aún mayor en los sistemas democráticos, que tienen como precondition que los ciudadanos estén informados de los asuntos públicos y participen en las decisiones colectivas.

De ahí que el derecho a la información sea reconocido como un elemento clave para la vida democrática, como un derecho que hace posible el ejercicio de otros derechos. De manera que puede decirse que cuando el derecho a la información está en riesgo, o no puede ser ejercido, es la democracia la que peligra. Ese riesgo puede surgir o bien por la pervivencia de un sistema autoritario, que ejerce el control sobre los medios de comunicación a través de la represión o la censura, o bien a través de una situación menos evidente pero con consecuencias similares para el sistema democrático como es la excesiva concentración económica en la propiedad de dichos medios. Es la tesis de Luigi Ferrajoli cuando asevera: “En materia de prensa y televisión, la privatización de la esfera pública se materializa en la apropiación de la libertad de información”.⁹ Para el pensador italiano, la libertad de información no se satisface ni se salvaguarda con la mera acción del mercado —y cabe añadir que sobre todo si se toma en cuenta que el mercado es, *per se*, un mecanismo que concentra ingresos, es decir, que distribuye de manera inequitativa poder y riqueza—, ni con la libertad de competencia. Más bien al revés:

La ley del mercado es la que condiciona, sin provocar escándalo alguno, toda la actuación de los medios de información: las reglas de la producción —las ganancias por la publicidad, la precaución de no provocar exigencias de indemnización— son las que dictan los límites y las condiciones de la libre manifestación del pensamiento.¹⁰

⁹ Ferrajoli, L., “Libertad de información y propiedad privada”, *Nexos*, núm. 316, abril de 2004, p. 36.

¹⁰ *Ibidem*, p. 37.

Por lo anterior, es indispensable que las distintas naciones democráticas cuenten con legislaciones adecuadas para los medios. Como señala Raúl Trejo Delarbre:

Legislar para los medios de comunicación significa reconocer la enorme e insoslayable importancia que han alcanzado en la vida pública contemporánea. En todo el mundo hay reglas para el desempeño de los medios. Se les considera, en los marcos jurídicos, como industrias con funciones específicas en la economía, como actores de la vida pública con influencia y responsabilidades peculiares y como espacios en la creación y difuminación de consensos políticos. Legislar para los medios con un sentido política y culturalmente moderno implica reconocerlos como territorios centrales del espacio público contemporáneo. No hay agentes de promoción cultural, transmisión de noticias y creación de acuerdos más activos e influyentes que los medios de comunicación de masas. Ese carácter interviene en la concepción que los ciudadanos construyen acerca del mundo y de sí mismos y, desde luego, en las maneras como ejercen sus atribuciones y derechos.¹¹

En México, sin embargo, la legislación sobre los medios dista de ser actualizada. Por ejemplo, la Ley Federal de Radio y Televisión no ha sufrido adecuaciones sustantivas desde 1960. La elevada concentración de la propiedad de los medios de comunicación que ocurre en las industrias de la radio y la televisión en nuestro país explica las dificultades para modernizar las leyes que regulan la actuación de éstas.

Uno de los episodios que de manera más clara revelan hasta dónde los intereses de los grupos privados de comunicación electrónica en México pueden someter al poder público lo ofrece la aprobación de la llamada “ley Televisa” —por el lugar desde el que se impulsó y por los intereses que salvaguardaba—, unos meses antes del inicio del proceso electoral federal de 2006. La aprobación de esa ley, como reconstruye Javier Esteinou Madrid, se dio de la siguiente forma:

El 1 de diciembre del 2005 se aprobó obscuramente en la Cámara de Diputados, por vía *fast track*, un proyecto de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), que fue presentada y dictaminada en ocho días, apoyada por la unanimidad

¹¹ Trejo, R., “Legislar para los medios”, *Nexos*, núm. 327, marzo de 2005, p. 31.

de 327 diputados, aprobada en siete minutos, sin mociones a favor o en contra, ni abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma... posteriormente el 30 de marzo de 2006 un sector mayoritario de legisladores a favor de la ley Televisa aprobaron descaradamente el mismo proyecto de reforma en el Senado de la República por 81 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones, sin ninguna modificación sustancial o cirugía mayor, ni ninguna discusión a las severas intervenciones en contra...¹²

Como en su momento señaló Ricardo Raphael:

Las principales críticas a la “ley Televisa” se basan en que sólo se preocupó por garantizar los derechos adquiridos a la televisora más grande del país: dispuso que las prerrogativas adquiridas por las frecuencias adicionales, producto de la digitalización, quedaran salvaguardadas a nombre de los actuales concesionarios, y dejó en estado de indefensión a las permisionarias públicas y comunitarias. De entre todos los afectados por esta reforma el único actor que permaneció completamente fuera de la “ley Televisa” es el ciudadano, que sí estaba en otras propuestas. El derecho de réplica se borró de un plumazo, la definición de la función social de los medios permaneció igual de anticuada, la regulación de los contenidos se dejó fuera y el órgano regulador se concibió como una instancia desdentada en materia de sanciones.¹³

Las críticas a la referida ley, sin embargo, no provenían sólo de sectores académicos o de periodistas independientes, sino que la propia Comisión Federal de Competencia emitió una opinión sobre el particular en la que, entre otros señalamientos, consignó: “Las reformas a la LFRT que propone la iniciativa no aseguran la eficacia en la prestación de los servicios ni evitan fenómenos de concentración en la asignación del espectro radioeléctrico contrarios al interés público en los términos del artículo 28 constitucional”.¹⁴

Una vez que fueron aprobadas las modificaciones a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, respectivamente, con las caracte-

¹² Estenou, J., “La ley Televisa ante la Suprema Corte de Justicia”, *Revista Mexicana de Comunicación*, núm. 105, julio de 2007.

¹³ Raphael, R., “Ley de radio y TV: los puntos del debate”, *Nexos*, núm. 339, marzo de 2006, p. 7.

¹⁴ Véase Comisión Federal de Competencia, opinión del 8 de diciembre de 2005, disponible en www.cfc.gob.mx.

terísticas ya señaladas, un grupo de cuarenta senadores de la República interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 5 de junio de 2007, tras un amplio proceso de audiencias, nueve ministros declararon inconstitucional el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión al considerar que vulneraba distintos preceptos vinculados a los principios de libertad de expresión, igualdad, rectoría económica del Estado sobre un bien público, utilización social de los medios de comunicación y la prohibición de monopolios.¹⁵ De esta forma los argumentos de la Comisión Federal de Competencia, de la tercera parte de los senadores, así como de distintos especialistas en materia de medios de comunicación en México, que habían sido obviados por la mayoría legislativa en vísperas del proceso electoral, fueron retomados por la Corte.

Conviene detenerse en el sentido de la decisión del máximo tribunal del país. Como en su momento señaló José Woldenberg:

La Corte estableció que eran anticonstitucionales dos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión que permitían la expansión automática, sin trámite alguno, de los concesionarios hacia las telecomunicaciones sin pago de contraprestación (artículos 28 y 28-A), el refrendo automático de concesiones de radio y TV (artículo 16), la subasta como mecanismo para la asignación de las concesiones (artículo 17), el plazo fijo de 20 años para las mismas (artículo 16). Y además señaló la necesidad de que la Comisión Federal de Competencia emita una opinión favorable antes de entregar concesiones en radio y televisión (artículo 17). En relación a la Ley Federal de Telecomunicaciones declaró inconstitucional la objeción que los senadores podían hacer de los nombramientos presidenciales en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (artículo 9o.) y la exclusión de los excomisionados de la Cofetel para ser ratificados (artículo 2o. transitorio)... Es decir, con sus resoluciones impidió que la inercia siguiera fomentando el proceso concentrador, estableció que toda expansión en esos terrenos debe estar acompañada de un pago al Estado, abrió la puerta para que en los procesos de asignación de concesiones no sólo grave el criterio del mejor postor económico (dada la naturaleza y la función pública de la radio y la televisión), y posibilita, en principio, una más eficiente rectoría del Estado... Nuestra germinal democracia creó las condiciones y requiere de una Corte constitucional. La SCJN ha empezado a transitar por esa ruta.¹⁶

¹⁵ Nota de Jesús Aranda y Andrea Becerril en *La Jornada*, 6 de junio de 2007.

¹⁶ Woldenberg, J., "La Corte en democracia", *Reforma*, 14 de junio de 2007.

A más de dos años de aquella determinación de la Corte, que bien puede considerarse como histórica, el Poder Legislativo no ha hecho los cambios normativos correspondientes para tener una Ley Federal de Radio y Televisión y una Ley Federal de Telecomunicaciones que, al tiempo que se actualizan para contemplar los avances tecnológicos ocurridos en esos campos, puedan preservar el interés público y fomentar el desarrollo de la competencia y, por tanto, de las industrias del sector. Esa parálisis legislativa es, en sí misma, señal elocuente de la dificultad para legislar en este campo cuando están en juego relevantes intereses económicos.

La aprobación de la ley Televisa no fue, sin embargo, un hecho aislado o un caso único de sometimiento de un poder público por los privados. Años antes, en octubre de 2002, un inesperado decreto presidencial, emitido por el entonces titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, había reducido a una décima parte las obligaciones fiscales de las empresas de la radio y la televisión. Así, del 12.5% del tiempo diario de transmisión que correspondía al Estado, 180 minutos, Fox disminuyó a 35 minutos diarios para las estaciones de radio y a 18 minutos para los canales de televisión.¹⁷ En ese mismo sexenio, un diferendo empresarial alrededor del canal 40 de televisión, llevó a Televisión Azteca a tomar por la fuerza, el 27 de diciembre de 2002, las instalaciones del referido canal y apropiarse de su señal. El gobierno federal tardó más de una semana en hacer valer la legislación e impedir la transmisión por parte de la empresa invasora que, finalmente, no recibiría sanción alguna a pesar de haber usurpado una señal propiedad de la nación aunque concesionada a un particular.¹⁸

Por lo anterior, la decisión de la Suprema Corte marcó un antes y un después en la relación de los poderes públicos frente a los concesionarios de la radio y la televisión en la etapa democrática de México. El máximo tribunal demostró que la autonomía del Estado se construye a través de su ejercicio. Ese ejemplo serviría de base para que los legisladores, unos meses después, decidieran acotar el poder del dinero y de los medios electrónicos en las contiendas político electorales.

¹⁷ Trejo Delarbre, R., “Los medios en el gobierno de Fox: el presidente y el comediante”, en Sánchez Rebolledo, A., *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Norma, 2006, p. 10.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

Como se expuso en el apartado inicial de este ensayo, el Constituyente Permanente pudo trascender el veto que, de hecho, imponían las empresas mediáticas cada vez que el Legislativo se proponía cualquier adecuación legal que afectara los intereses económicos y políticos de los consorcios de la radio y la televisión. Por ello, la reforma electoral de 2007 fue más que eso. Pero la autonomía que ganó el Estado frente a los poderes de la radio y la televisión, pronto volvió a estar en riesgo. Las acciones de las empresas televisivas, siempre —hay que decirlo— con la colaboración de algún actor político, para hacer de las nuevas disposiciones electorales en materia de acceso a los medios letra muerta, así como las tibias y en ocasiones condescendientes decisiones de las distintas autoridades electorales, junto con el abandono de los partidos políticos de una defensa estricta de la nueva legalidad electoral, han puesto a México en la antesala de una contrarreforma en el sentido de regresar al esquema previo de mercantilización del acceso de partidos y candidatos a la radio y la televisión. El epígrafe siguiente se dedica a la revisión de algunos de los obstáculos que se han interpuesto a la aplicación de la reforma constitucional de 2007.

IV. FRENTE A LA REFORMA LEGAL, CONTRARREFORMA DE FACTO

Apenas se aprobó la reforma, se hizo evidente que las reticencias de los consorcios de la televisión frente al nuevo marco constitucional se mantendrían por distintos flancos —a través de legítimos recursos legales o por acciones de facto en pleno desacato de la normatividad electoral federal—. Los lances contra la reforma electoral incluso encontrarían eco en la actuación de las autoridades electorales. En las líneas que siguen se hace un breve recuento de algunas de las actuaciones con las que, en los hechos, distintos medios de comunicación van en contrasentido de las disposiciones constitucionales.

1. *Luz verde a la compra de publicidad política*

En el artículo 134 de la carta magna se determinó que la propaganda institucional de “los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno” en ningún caso “incluira nombres, imáge-

nes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. El Cofipe añadió en su artículo 228 una acotación al citado artículo constitucional:

El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

A pesar de esas disposiciones, distintos diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) adquirieron publicidad entre el 18 y 20 de marzo de 2009 en canales de cobertura nacional, tanto de TV Azteca como de Televisa, en donde los legisladores contratantes aparecían hablando sobre las iniciativas presentadas por el PVEM en la Cámara de Diputados, y en los que se incluía con toda claridad el logotipo del partido, justamente la misma imagen del tucán sobre una letra “V” que es impresa en decenas de millones de boletas electorales y que constituye el emblema de dicho partido en las todas las campañas electorales.

El IFE, tras detectar los anuncios, indagó ante la Cámara de Diputados si los mismos correspondían a alguna campaña institucional de comunicación social del órgano legislativo y la respuesta fue negativa. A la vez, en su indagatoria, el IFE constató que se trató de una compra de publicidad hecha por los diputados del PVEM con recursos privados. *Ergo*, como no se trató de una campaña institucional, como sí hubo compra y como aparecía con toda nitidez el emblema del partido en cuestión, el IFE determinó que la conducta de los diputados contravenía las normas e impuso la sanción correspondiente.

Sin embargo, en la sentencia emitida el 8 de mayo de 2009, el Tribunal Electoral vio legítimas y legales las acciones del PVEM. Para la máxima autoridad judicial en materia electoral del país, dado que en los anuncios de los diputados del PVEM no se incluían palabras como “votar”, “elecciones” o similares, no se trató de mensajes político electorales que causaran algún beneficio al partido. También consideró que la conducta

de los diputados caía dentro de la excepción del artículo 228 del Cofipe a la Constitución, esto es, que eran mensajes pertenecientes a campañas de comunicación social para la difusión de informes. Lo anterior, aunque incluso tales informes no llegaran a ocurrir y aunque el artículo 228 se refiera, obviamente, a los informes de los titulares de poderes ejecutivos que son quienes tienen, por ley, una fecha para rendir cuentas sobre el estado de la administración a su cargo.

El Tribunal también desligó las actividades de la fracción parlamentaria del PVEM de las del partido, como si eso fuera factible ya que no existe una sola fracción parlamentaria que no esté, precisamente, constituida por diputados pertenecientes a un partido en específico. Tan es así, que en México no existen grupos parlamentarios independientes.

Más allá del razonamiento del Tribunal, destacan las consecuencias de su decisión. Legítima que servidores públicos con dinero privado —cuyo origen no se conoce ni se rastrea— puedan comprar anuncios en radio y televisión e incorporar en esos mensajes el logotipo de sus respectivos partidos. Hay más de tres mil diputados, entre locales y federales, en México; cada uno dispondrá, siguiendo el criterio del Tribunal, de 12 días al año para comprar ese tipo de publicidad. Lo mismo ocurre con los varios miles de regidores que hay en la República y que tienen campo abierto para hacer lo mismo.

La compra de publicidad político electoral disfrazada (el contratante deberá de vigilar no usar las palabras “votar” o “elecciones”) tiene sustento jurídico merced la decisión del TEPJF.

2. Para todos la ley, para las televisoras convenios

Al iniciar las precampañas en el proceso electoral de 2009, el IFE comenzó a administrar los 48 minutos que corresponden a los tiempos del Estado en radio y televisión. El fin de semana que abarcó el sábado 31 de enero y el domingo 1o. de febrero, los anuncios de los partidos políticos y de la propia autoridad electoral se presentaron, por parte de Televisa y TV Azteca, anteceditos por una cortinilla a iniciativa de las propias televisoras, interrumpiendo eventos deportivos en vez de programarse en los intermedios junto a los espacios destinados a publicidad, y los *spots* se agruparon en bloques de tres minutos en vez de presentarse aislados como es habitual. La Secretaría Ejecutiva del IFE, realizó la investiga-

ción correspondiente a tales hechos y presentó ante el Consejo General, el 13 de febrero, un proyecto de resolución para sancionar a las televisoras por la alteración de las pautas de transmisión establecidas por el Instituto.

En dicha sesión del Consejo General del IFE, una mayoría de consejeros electorales —integrada por Marco Antonio Baños, Marco Gómez, Francisco Guerrero, Benito Nacif y Arturo Sánchez— determinó sobreseer el procedimiento sancionatorio hacia las dos grandes empresas de la televisión mexicana. El sobreseimiento se dio aun cuando la Secretaría Ejecutiva del IFE ofreció y mantuvo su proyecto, sin desistirse, por lo que había materia.

Adicionalmente, hubo consejeros que llegaron a argumentar que, como el miércoles 11 de febrero se habían firmado unas bases de cooperación con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), entonces las violaciones de Televisa y TV Azteca podían quedar en el olvido legal. Ello a pesar de que la CIRT es una razón social distinta a las que cometieron la infracción y de que no hay, o había, precedente conocido en el derecho para que una declaración de intenciones exima de sanción por conductas ilegales previas.

Cabe decir que, en el diferendo con las televisoras, la intervención de la Secretaría de Gobernación —órgano político por antonomasia del jefe del Estado— se enfocó a “buscar un disenso menos crispado sobre el nuevo modelo de comunicación política”,¹⁹ según declaró su titular, como si el IFE y las televisoras fueran dos partes beligerantes de un conflicto político y no, como es en realidad, el IFE una autoridad, un órgano de Estado, y las dos empresas unos particulares en desacato de la Constitución y la ley. Jamás hubo, desde el Ejecutivo, siquiera un llamado a respetar las normas para los concesionarios.

Tres partidos (PRD, PT y PSD) se inconformaron ante el Tribunal Electoral por la negativa del Consejo General de siquiera entrar a evaluar el proyecto de resolución de la Secretaría Ejecutiva, y el Tribunal dio la razón a los quejosos: los consejeros tenían que entrar al fondo del asunto. Así ocurrió el 13 de marzo de 2009. En esa ocasión, el Consejo determinó que no había ocurrido violación legal alguna en la conducta de las televisoras. Según esa resolución, avalada por los mismos consejeros —salvo Nacif, quien no acudió a la sesión, pero sumando ahora a

¹⁹ Nota del diario *Reforma*, 5 de febrero de 2009.

Macarita Elizondo—, era válido interrumpir programación televisiva con la información del IFE y de los partidos aunque pudiera colocarse en los tiempos destinados a publicidad, se podrían engarzar todos los mensajes del Estado uno tras otro y era también correcto insertar cortinillas por parte de las televisoras al inicio y final de los mensajes oficiales. Un partido, el PT, de los ocho existentes, se inconformó ante el Tribunal por la resolución del IFE pero, unos días después, dio marcha atrás.

No obstante, el Tribunal adoptó una decisión poco usual: el 9 de abril consideró que la transmisión de los mensajes oficiales durante los procesos electorales es un asunto de interés público, que rebasa la incumbencia directa del partido primero quejoso y luego desistido, por lo cual los magistrados evaluaron la conducta de Televisa. Así, en la sesión del miércoles 22, el Tribunal decidió imponer una amonestación pública a Televisa por haber introducido cortinillas de alerta a los espectadores sobre los mensajes del IFE. En su resolución SUP-RAP-0059-2009, el TEPJF estimó que las irregularidades de Televisa “consistieron en introducir una cortinilla a los promocionales de los partidos políticos, con lo que se manipuló esa forma específica de propaganda electoral de los partidos políticos, al alterar su sentido original, con la inserción de datos inexactos dentro del mensaje de la cortinilla”. Estableció que: “La responsabilidad de la empresa quedó demostrada en relación con la referida infracción, a partir de la manipulación y la finalidad específica de denigrar al Instituto Federal Electoral”.

No es un dato menor que esas infracciones a la ley, que afectaron al conjunto de partidos y al IFE, sólo hayan incomodado en un primer momento a tres partidos y que, después, sólo a uno, el cual terminó por desistirse. El partido en el gobierno, el PAN, el que gobierna la mayor cantidad de entidades de la República, el PRI, así como el PVEM, Convergencia y el Panal, en ningún momento cuestionaron la actitud de las televisoras y dejaron solo al IFE. Sus silencios han sido elocuentes. El PRD y PSD dieron un primer paso pero renunciaron a seguir cuando llegó el momento de cuestionar ante el Tribunal la legalidad de la conducta de las dos principales empresas de televisión. Como se mencionó, el PT sí quiso ir al fondo pero enseguida dio marcha atrás. El hecho de que los partidos que impulsaron la reforma no sean claros en la defensa del marco jurídico, refleja que los poderes fácticos aún siguen condicionando sobre la conducta de los actores políticos que son parte del Estado mexicano.

3. *Derecho sin aritmética*

En mayo de 2009, a la embestida contra la reforma electoral se sumó el fallo de un juzgado de distrito en beneficio de un grupo empresarial. La jueza Florinda López Hernández, titular del Séptimo Juzgado de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región en San Andrés Cholula, en Puebla, concedió un amparo definitivo a favor de la Asociación de Empresarios e Industriales de Morelos, afiliada a la Coparmex, en contra de la reforma al artículo 41 constitucional.

El que un juez de distrito pueda declarar inconstitucional nada más y nada menos que una reforma constitucional, se debe a una resolución de la Suprema Corte adoptada en octubre de 2008. Con su resolución, los ministros del máximo tribunal definieron un mecanismo de control constitucional que, en todo caso, debería ser fruto de una decisión del propio Constituyente.

La jueza López Hernández, que atendió un amparo contra nueve artículos constitucionales (6o., 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134), lo otorgó porque en su criterio no se respetó el proceso fijado en la Constitución para modificar la propia carta magna. Pero con el detalle de que todos los artículos modificados se cambiaron en el mismo procedimiento y ella sólo concedió el amparo en uno, el 41, el que prohíbe la contratación de publicidad electoral en radio y televisión.

Como reseñó Lorenzo Córdova,²⁰ los argumentos de la jueza para determinar la existencia de irregularidades en el proceso legislativo terminan por reflejar que no hubo tales problemas. A la jueza, por ejemplo, le pareció grave no saber a qué hora terminó la sesión del Senado cuando se votó la reforma; o no supo si las dos terceras partes de las cámaras del Congreso de la Unión aprobaron la reforma, aunque en su sentencia consta que hubo 110 votos a favor en el Senado —de 128 posibles— y 361 —de 500— de los diputados (la jueza no supo que eso da una razón de 85% y de 72%, respectivamente, superando el 66.6% requerido); asimismo, no le bastó con saber que 30 congresos locales aprobaron la reforma —de 16 necesarios—, sino que objetó que en el dictamen de una de las cámaras no se asentara que una legislación local votó en contra. Como se ve, nada de fondo y en cambio los reparos de la jueza evidencian un interés por conceder el amparo a toda costa.

²⁰ Córdova, L., “Oprobio electoral”, *El Universal*, 27 de mayo de 2009.

Esta decisión mereció un comunicado público de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), cuya versión íntegra puede consultarse en www.amedi.org.mx, en donde se considera que “la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la obligación de asumir plenamente su responsabilidad en este asunto y resolver de manera definitiva la ilegalidad de las impugnaciones contra la reforma constitucional en materia de propaganda política”.

4. *¿Cobertura noticiosa o publicidad disfrazada?*

Se ha mencionado ya que el artículo 134 constitucional define que en ningún caso la propaganda oficial en radio y televisión “incluirlá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. No obstante, desde que se aprobó la reforma cualquier telespectador comprueba que hay gobernantes locales que con enorme frecuencia, prácticamente a diario, aparecen en los medios a horario de máxima audiencia sin que la actividad realizada amerite tal “cobertura”. En su momento, José Woldenberg alertó:

La Cámara de Senadores da a conocer los resultados de un estudio sobre la cobertura de los noticieros de TV Azteca y Televisa en el lapso que va del 1o. de septiembre al 15 de diciembre de 2007. Enrique Peña, gobernador del Estado de México, tuvo 700 menciones; Marcelo Ebrard, jefe de Gobierno del Distrito Federal, 449, mientras el senador más nombrado, Manlio Fabio Beltrones, sólo salió en 29 notas. En promedio Peña Nieto apareció en ocho notas informativas por día en los noticieros de ambas empresas [y] Ebrard en cinco...²¹

Y añadía “¿Estamos ante una profecía autocumplida? ¿Se está acaso vendiendo el tiempo de los noticieros? ¿Será ésta la nueva fórmula para dinamitar el esfuerzo por mantener condiciones de la competencia medianamente equitativas?”²²

De forma adicional a esos casos, en los que se requeriría la actuación de la autoridad para documentar el fraude a la ley que implicaría la emisión de publicidad arropada como información, se han dado otros ejem-

²¹ *Reforma*, 28 de febrero de 2008, p. 2.

²² Woldenberg, J., “¡Cuidado! Zona de peligro”, *Reforma*, 6 de marzo de 2008.

plos de violación a las normas que no han motivado quejas de los actores políticos ni activado procedimientos de las autoridades y, por tanto, que han permanecido sin sanción. Si bien la ley electoral federal establece una excepción al texto constitucional en lo que se refiere a la aparición de los gobernantes en campañas oficiales en los medios durante doce días al año —cinco antes de sus respectivos informes de labores y siete después de ese evento—, el artículo 228 del Cofipe es claro al señalar que esa difusión será válida siempre y cuando se limite a aparecer en “estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público”. El canal 2 —en donde el gobierno del Estado de México difundió los *spots* alusivos al segundo informe del mandatario local, y en donde apareció con el mismo fin el jefe de Gobierno capitalino en 2008—, como se sabe, no es de cobertura exclusiva del Estado de México o de la capital del país, sino que emite para todo el territorio nacional. Al aparecer en esa y otras frecuencias de alcance nacional promocionando sus actos de gobierno, ambos funcionarios públicos contrariaron la norma; también lo hizo el concesionario. Como se dijo, la autoridad no tomó cartas en el asunto.

Otro ejemplo, entre muchos que pueden documentarse: el jueves 28 de febrero de 2008, durante la transmisión de “El Noticiero” con Joaquín López Dóriga en el canal 2 de Televisa, se emitió un anuncio del gobierno de Tamaulipas, donde se mencionó al gobernador, Eugenio Hernández Flores y se pasaron imágenes suyas en un evento del DIF local con personas de la tercera edad, donde la esposa del mandatario, Adriana González de Hernández, fue oradora, por lo que también se emitió parte del mensaje de la señora. Al final del anuncio, apareció brevemente en pantalla el escudo de aquella entidad federativa. No se trataba, como permite el Cofipe, de la promoción o glosa del informe de gobierno del mandatario en Tamaulipas (que, por cierto, se celebra al final de noviembre), ni el canal 2 que se transmite a toda la República mexicana desde la capital del país es un canal local. Se trató de un “infomercial”, es decir, información de un acto público vuelta propaganda, que resulta claramente violatoria de la Constitución al ser un instrumento de promoción personal. En este episodio, como en otros, concurrieron al menos dos actores en la violación de la Constitución: el que compra lo que no está permitido y el que vende lo que tiene prohibido vender, publicidad a favor de la persona de un gobernante.

Otro acto que, incluso en plena campaña electoral de 2009, significó una afrenta adicional a la prohibición de publicidad electoral en los medios, salvo la que corre con cargo a los tiempos oficiales que administra el IFE, la constituyó la aparición de Demetrio Sodi, candidato del PAN a la delegación Miguel Hidalgo, hablando de sus propuestas de gobierno durante un minuto y 20 segundos, en la pantalla de Televisa en la semifinal de liga del fútbol mexicano el sábado 23 de mayo en un partido entre Pumas y Puebla.

El candidato Sodi declaró que ni él ni su partido hicieron algún pago a la televisora por tan inusual presencia. No obstante, incluso en ese extremo, el acto implica una violación a la ley. El artículo 77 del Cofipe, en su párrafo segundo, establece con claridad: “No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:... Las empresas mexicanas de carácter mercantil”. La violación a esa disposición legal involucra tanto a quien hace la donación prohibida como a quien la recibe, en este caso el candidato y su partido.

El hecho de que incluso candidatos del partido en el gobierno incurran en estrategias para burlar la ley y así aparecer en espacios publicitarios en los medios electrónicos distintos a los que les corresponden a través de los tiempos oficiales, evidencia hasta qué punto actores políticos de primera relevancia han, por la vía de los hechos, vuelto la espalda a la reforma constitucional de 2007 que se planteó acotar el poder del dinero y de los consorcios mediáticos sobre los procesos electorales.

5. *El que puede (ignorar) lo más, puede (reparar en) lo menos*

Al TEPJF, como se comentó anteriormente, le pareció legal que varios diputados contraten anuncios en radio y televisión para promover su imagen y la de su partido. Pero en cambio, consideró violatorio de la Constitución que un funcionario público, en este caso un alcalde, ponga en su *currículum vitae*, accesible a través de Internet, que ha sido militante o candidato de algún partido. Los anuncios de los diputados del PVEM transmitidos en cadena nacional, pagados por sumas que involucran varios millones de pesos, en frecuencias propiedad de la nación, que llegan a millones de televidentes son, para el Tribunal, legales y no

tienen ningún fin electoral; en cambio, una línea en un CV en una página electrónica, que no se soporta en espacio propiedad de la nación, en la que no se ha gastado un céntimo, y a la que quizá accedan unas cuantas docenas de personas, sí pone en riesgo el orden legal y puede afectar la intención de voto.

La investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica, Ana Laura Magaloni, dio cuenta de cómo el Tribunal tiene una peculiar vara de medir para acercarse a los asuntos regulados por el 134 constitucional:

Después del conflicto postelectoral del 2006, todas las instituciones electorales quedaron debilitadas. A juzgar por algunas decisiones del Tribunal Electoral, parece que éste ha optado por reconstruir su autoridad y legitimación marcando y remarcando sus diferencias respecto al IFE. Si lo que digo es verdad, entonces es posible que el aumento de casos del tribunal tenga que ver con que las partidos ven buenas probabilidades de ganar sus asuntos, no por el mérito de los mismos, sino porque perciben la disposición de los magistrados a llevarles la contra a los consejeros electorales.

La reciente sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral con respecto del presidente municipal de Jalpa de Méndez, Tabasco, es un ejemplo extremo de este patrón de conducta. La historia es la siguiente: el PRI denuncia ante el IFE que dicho presidente municipal está realizando promoción personalizada como servidor público por poner en la página de Internet del ayuntamiento su currículum. El IFE desecha el asunto. El PRI apela ante el Tribunal Electoral y gana. El Consejo General del IFE tiene que darle entrada al asunto, lo tramita y decide que es infundado. Le vuelve a llegar a la Sala Superior del Tribunal Electoral y ésta vuelve a revocar la decisión del IFE.

Los argumentos jurídicos de la sentencia son de una fragilidad sin parangón. En resumen, la sentencia transcribe pormenorizadamente la síntesis curricular del presidente municipal, para concluir que, aunque no lo dice expresamente el documento, en este subyace la intención de sugerir a los ciudadanos que el funcionario “ofrece altas posibilidades de un resultado favorable en una futura elección”. Ello, según los magistrados, constituye “promoción personalizada del funcionario público” y, por tanto, viola el marco normativo vigente.

¿Cuántos otros miles de funcionarios públicos tendrán su CV en línea? ¿Por qué los magistrados quieren incentivar este tipo de litigios absurdos que no tendrían que existir? Yo creo que una posible explicación es simple y llanamente por llevarle la contraria al IFE. Espero estar completamente

equivocada. Sin embargo, si tan solo tengo un poco de razón, el Tribunal Electoral está siguiendo una estrategia peligrosa para reconstruir su legitimidad y, al mismo tiempo, está poniendo en riesgo la frágil gobernabilidad democrática del país.²³

Los cinco ejemplos anteriores son sólo botones de muestra de cómo, ante normas diáfanas —nadie puede comprar ni vender publicidad con fines político electorales en radio y televisión; los concesionarios deben emitir sin alteraciones las pautas de publicidad de los partidos que administra el IFE; los funcionarios públicos no pueden aprovechar las campañas de comunicación social de sus gobiernos o de las instituciones a las que pertenecen para hacerse promoción personal— las autoridades del Estado mexicano han llegado a vacilar en la aplicación de la ley, o a aplicarla de forma absurda, cuando son desafiadas por las principales empresas de radio y televisión del país. A la actuación de las autoridades, se suma el silencio de los artífices de la reforma, el Poder Legislativo y los partidos políticos. Los mismos actores que en su momento dijeron que los poderes mediáticos no doblegarían la voluntad del Estado al aprobar la reforma constitucional en 2007, poco después fueron condescendientes con las violaciones a la carta magna.

La contrarreforma electoral que avanza en los hechos, vuelve a poner en riesgo la autonomía y la autoridad del Estado. Si la reforma electoral fue más que electoral, la contrarreforma tendrá repercusiones también más amplias, pues debilitará al conjunto de las instituciones públicas frente a los poderes fácticos. Es por ello que desde los espacios de la crítica y la academia, no puede dejar de insistirse en que lo que está en juego, más allá de un modelo electoral en específico, es la salud de la incipiente democracia mexicana.

²³ Magaloni, Ana Laura, “TEPJF vs. IFE”, *Reforma*, 23 de mayo de 2009.