



FLACSO
MÉXICO

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

Citlali Villafranco Robles

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

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

Citlali Villafranco Robles

Programa: Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con Especialidad
en Ciencia Política

Seminario: Estado, Cambio Normativo y Actores Políticos

Director de Tesis: Dr. Mauricio Merino

Este trabajo se pudo realizar gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Índice

Introducción	3
Capítulo 1. Los medios de comunicación en las democracias contemporáneas	17
1.1. Democracia normativa y medios de comunicación	18
1.2. Democracia descriptiva y medios de comunicación	23
1.3. Los medios de comunicación en el sistema político mexicano	40
Capítulo 2. Diseño institucional de los partidos políticos y los medios de comunicación durante los procesos electorales	46
2.1. Diseño institucional de los partidos políticos durante los procesos electorales	49
2.2. Diseño Institucional de los medios de comunicación durante los procesos electorales	77
Capítulo 3 Origen y monto de los recursos que los partidos políticos gastan en los procesos electorales	83
3.1. Financiamiento público y competencia electoral	85
3.2. Topes y gastos de campaña en las elecciones de 2000 y 2003	92
Capítulo 4 El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones del 2000.	106
Capítulo 5 El gasto de los partidos políticos en televisión durante las elecciones del 2003.	135
Conclusiones	163
Bibliografía	181

Introducción

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

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

embargo, las características de la propaganda política difundida por televisión hacen prácticamente imposible que se cumpla con este supuesto.

La hipótesis fundamental de este trabajo es que la competencia electoral que se desarrolla y resuelve a través de la televisión, entorpece tanto el cumplimiento del principio de equidad en la competencia electoral, como el principio de que la información disponible sea adecuada para que los ciudadanos tomen decisiones.

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

Dos, porque existe un espacio prácticamente ilimitado para la discrecionalidad de las televisoras, ya que bajo la fachada de “paquetes”, “promociones” y “bonificaciones” pueden otorgar precios diferenciados a cada uno de los partidos políticos. En los hechos los precios de las televisoras son determinados por su preferencia política. Esta situación vulnera el principio de equidad, porque es perfectamente posible que las televisoras otorguen un precio diferenciado a cada uno de los partidos políticos en función de sus preferencias.

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

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

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

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

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

En el capítulo dos, realizamos una revisión del diseño institucional de los partidos políticos y de los medios de comunicación. El argumento central de este capítulo es que las reformas a la legislación electoral, que buscan generar condiciones de equidad para la competencia electoral entre los partidos políticos, son resultado de la competencia política. De allí que a la aparición de una o más fuerzas políticas importantes que participan competitivamente en los procesos electorales, corresponde una reforma electoral que abre mayores posibilidades para la competencia, lo que a su vez genera mayor apertura. Por el contrario, la legislación de los medios de comunicación no formó parte de este proceso de paulatina apertura

política. Se mantuvo la legislación propia de un régimen autoritario que se debilitó, al mismo tiempo que se reforzó el duopolio y, consecuentemente, la influencia de las televisoras privadas.

Para explicar el intercambio entre partidos políticos y medios de comunicación durante los procesos electorales, recuperamos el marco analítico propuesto por el neoinstitucionalismo, que plantea que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea éste político, social o económico (North, 1990: 13). El diseño institucional de los dos actores que integran esta investigación, nos obligó a mantener siempre presente la idea de que no obstante las reglas de juego formales, también existen conductas sociales orientadas y regidas por reglas no formales, por ejemplo la posibilidad de que los medios de comunicación bonifiquen distintas cantidades de tiempo a los partidos políticos, en función únicamente de su preferencia política.

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

En el análisis de este objeto de estudio se requiere tener en mente ambos niveles, las instituciones formales e informales, ya que existe una gran disparidad en las normas que regulan la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Por una parte,

los partidos políticos norman su conducta basados en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo cumplimiento es vigilado por un organismo autónomo y los medios de comunicación son regulados por la Ley Federal de Radio Televisión, cuyo cumplimiento es vigilado por la Secretaría de Gobernación.

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

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

En los capítulos cuatro y cinco analizamos los gastos de los partidos políticos en la televisión durante los procesos electorales de 2000 y 2003. El análisis y los datos que se presentan en ambos capítulos, se concentra en la relación de dos grupos de actores: partidos políticos y televisoras, que interactúan durante los procesos electorales estableciendo una relación de mercado distorsionada. Esta distorsión se explica básicamente por dos razones:

ambos reciben la concesión y son protegidos por el Estado (en una relación que genera estructuras oligopólicas) y porque los medios no fijan sus precios únicamente basados en condiciones de mercado, sino también en base a sus preferencias políticas, así como en cálculos de éxito, premiando a los que tienen mayores posibilidades de ganar y limitando aún más las posibilidades de quienes tienen pocas oportunidades.

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

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

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

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

Resultó imposible acceder al total de la información porque una vez revisada la documentación es regresada a los órganos de dirección de los partidos políticos, mismos que a pesar de su calidad de entidades de interés público no son sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por esta razón decidimos

tomarla como una muestra suficientemente representativa de las relaciones que establecen los partidos políticos con los medios de comunicación.

Con las facturas proporcionadas por la Dirección Ejecutiva se diseñó una base de datos, que para la elección del año 2000 contiene 9838 registros y para la elección del 2003 esta integrada por 10800. En las bases se tomaron en cuenta los siguientes datos: televisora, programa, tipo de promocional, fecha de promocional, horarios de transmisión, duración en segundos e importe. La cantidad de casos contemplados en la base de datos para cada una de las dos elecciones hacían imposible establecer comparativos, en función de esto se decidió construir variables que permitieran hacer manejable el volumen de información y que, al mismo tiempo, permitieran establecer comparativos interesantes.

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

Contamos con la información relativa a los programas en los que fueron transmitidos los anuncios pagados de los partidos políticos que por la diversidad de la información se hizo necesario agruparla en ocho categorías: a) Programas deportivos en los que incluimos partidos de fútbol, carreras de autos, luchas, golf, básquetbol y programas de análisis deportivo, como los Protagonistas, la Jugada y DeporTV. b) Telenovelas: que son transmitidos por las dos televisoras en su barra de programación vespertina y nocturna. c) Programas de entretenimiento: en los que se consideraron programas como Tempranito, Acapulco festival. Cada mañana, Con sello de mujer, Con un nudo en la garganta, Cuenta

conmigo, Desafío de estrellas, El ojo del huracán, Familia peluche, Gran musical, Hijas de la madre tierra, Hoy, Insomnía, La oreja, Laura de América, Otro rollo, Sexos en guerra, Tempranito, Ventaneando y Vida salvaje. d) Programas cómicos: Ay caramba, El chavó del ocho, El gran carnal, La hora pico, La oreja, La parodia, La polilla, Puro loco, Toma libre y Xhderbcd. e) Noticias: se incluyen desde los programas matutinos hasta el estelar nocturno. f) Películas: incluimos todos los anuncios transmitidos durante la transmisión de películas tanto nacionales como extranjeras. g) Series: que incluyen los siguientes programas: Bette, El clón, Futurama, Hechiceras, La niñera, Los Simpsons, Mr. Bean y Un ángel adolescente. Por último, se incluyó una categoría h) Reality Show, que considera los siguientes programas: Big Brother, El conquistador del fin del mundo, Taxi libre, Reality Azteca, La academia y Fear Fact.

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

Respecto a los horarios de transmisión de la propaganda de los partidos políticos, la dispersión de los datos era absoluta. Pero por la propia dinámica de los medios de comunicación, fue posible establecer tres horarios de transmisión directamente vinculados a los costos de tiempo aire y a las audiencias de cada uno de los programas: las categorías de A, AA y AAA representan intervalos de horas durante el día en los que la cantidad de

audiencia varía. Los horarios específicos de transmisión a que se refiere cada categoría son los siguientes: 1) A de 6 a 13 hrs, 2) AA de 13 a 19 hrs, y 3) AAA de 19 a 24 hrs. El horario de 12:01 a 5:59 es un horario de muy baja audiencia, que no responde a ninguna clasificación.

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

Tabla 1
Rangos para clasificar el costo unitario de los *spots* en 2000

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

Para la elección de 2003 hubo que definir distintos rangos, los que se presentan a continuación:

Tabla 2
Rangos para clasificar el costo unitario de los *spots* en 2003

Rango	Costo
0	Bonificaciones
1	0 - 50000
2	50001 - 100000
3	100001 - 150000
4	150001 - 200000
5	200001 - 250000
6	250001 - 300000
7	300001 - 350000
8	350001 - 400000
9	400001 - 450000
10	450001 - 500000
11	500001 - 550000
12	550001 - 600000
13	600001 - 650000
14	650001 - 750000
15	750001 - 800000
16	800001 - 850000
17	850001 - 900000
18	900001 - 1000000
19	1000001 - 5000000
20	5000001 - 66000000

Con la información registrada en la base de datos se construyeron las tablas que se presentan en los capítulos cuatro y cinco, en las que se exponen tanto los datos agregados del gasto de los partidos políticos en el proceso electoral correspondiente, como a que programas y en que horarios se destinó el gasto en cada uno de ellos. La evidencia

presentada en estos capítulos permite discutir la afirmación que sostiene que a un mayor gasto en medios de comunicación corresponden más votos, así como el planteo de que la información que los partidos políticos difunden a través de la televisión más eficiente la representación. Aportamos un dato relevante: el costo que los partidos políticos pagaron en los medios de comunicación.

Este trabajo se inserta en la discusión sobre la importancia de los medios de comunicación para los resultados electorales federales del periodo 2000-2003 en México. La investigación rebate la afirmación de que la votación obtenida por los partidos políticos depende esencialmente del gasto que realizan en los medios de comunicación. Proponemos una explicación, en cambio, en la que tienen una gran influencia las preferencias partidistas de los medios de comunicación, las que determinan tanto los precios a los que les venden los espacios a los partidos políticos, así como el tiempo que dedican a cada uno de ellos y el sesgo con el se transmiten en sus programas de noticias.

El análisis se concentra en la relación de dos actores: partidos políticos y medios electrónicos, concretamente la televisión, que ocurre durante los procesos electorales. Con este trabajo buscamos contribuir al conocimiento de la relación que durante los procesos electorales establecen los medios de comunicación con los partidos políticos, sosteniendo que las condiciones de equidad en la competencia electoral no solamente están determinadas por el financiamiento público que reciben los partidos políticos, ni por los topes para gastos de campaña que establece el consejo general del IFE.

Capítulo 1

Los medios de comunicación en las democracias contemporáneas

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

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

En las democracias representativas la relación ciudadanos, partidos y medios de comunicación es la que permite establecer las condiciones que determinan la consolidación de la democracia, los avances o retrocesos en los procesos democráticos, así como la

existencia de un Estado de derecho que defina con claridad una reglas de aceptación y cumplimiento generalizado, es decir, la presencia de cierta fortaleza institucional. Esta es la razón por la cual la relación entre estos tres actores fundamentales determina la elección. Evidentemente la información y la propaganda que los medios de comunicación difunden se hace con el propósito de obtener un impacto en los resultados electorales. Justo por esto, es absolutamente fundamental que los medios de comunicación conduzcan sus actividades con imparcialidad y equidad. De otro modo, la relación se pervierte y genera resultados que se alejan de su sentido democrático.

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

1.1. Democracia normativa y medios de comunicación

En la forma de gobierno democrática las instituciones electorales requieren de un sistema de partidos que compita equitativamente, junto con organizaciones que participan en la contienda electoral que debieran sujetar su actuación a los principios de legalidad y equidad. Ello genera reglas que organizan tanto al Estado como a la sociedad. Sin embargo,

una de las organizaciones participantes, los medios de comunicación han quedado fuera de las modificaciones al marco electoral, pese a que han alcanzado una influencia extraordinaria que les permite no sólo complementar las tareas de información que los partidos políticos deben llevar a cabo, sino sustituir a los actores políticos. Los medios electrónicos dejaron de ser instrumentos de comunicación, para convertirse en actores decisivos de los procesos políticos, con agendas e intereses propios.

Un autor que ha destacado el trascendental papel que juegan los medios de comunicación es Sartori. En su opinión, previamente a la elección, los ciudadanos observan las campañas electorales de los partidos políticos y dan forma a la opinión pública¹, hasta llegar al proceso de elección. En este proceso, “el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva... la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno”. Consecuentemente el papel de los medios de comunicación se ha incrementado exponencialmente en los procesos políticos (Sartori, 1989: 117).

Ante la trascendencia que los medios de comunicación adquirieron en los procesos políticos. Sartori realizó una crítica al papel que la televisión desempeña en estos procesos. Su tesis de fondo es que el impacto de la televisión no sólo es en la política sino en la sociedad en su conjunto y en la misma definición de los seres humanos, en tanto que “el video está transformando al *homo sapiens*, producto de la cultura escrita, en un *homo*

¹ “la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político... puede definirse como: un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica*... para que las opiniones sean políticamente relevantes, deben ser políticamente sensibles, es decir, estar expuestas a la información relativa, a hechos relacionados con la política” (Sartori, 1989:117).

videns para el cual la palabra es desplazada, destronada por la imagen...” Ello conduce a la ampliación del impacto de esta transformación de los medios de comunicación. En palabras de Sartori “mientras que nos preocupamos de quién controla a los medios de comunicación, no nos percatamos de que es el instrumento en sí mismo y por sí mismo lo que se nos ha escapado de las manos” (Sartori, 1998: 11).

El asunto, sin embargo, no es nuevo, ni ha sido descubierto recientemente. Desde el nacimiento de la democracia representativa la importancia de los medios de comunicación fue reconocida. Para Tocqueville, la teoría de la democracia supone como condición, la libertad de prensa, pero esta libertad también califica la calidad de la democracia a partir de la cantidad y calidad de la información a la cual los ciudadanos tienen acceso². Desde esas épocas, en los primeros pasos de lo que después se convertiría en la teoría de la democracia, se enfatizó el papel fundamental que los medios de comunicación habrían de jugar dentro de un régimen democrático, Tocqueville (1998) observó claramente que los medios de comunicación, concretamente la prensa, tenían un papel fundamental en la estabilidad democrática.

Siguiendo esta línea de pensamiento enunciada por Tocqueville en 1835, Robert Dahl considera que las instituciones de la poliarquía³ son necesarias pero no suficientes para

² Dentro de esta perspectiva hay autores decisivos: Schumpeter (1996), quien escribiera su señera obra *Capitalismo Socialismo y Democracia* en 1942; Downs (1957), *An economic theory of democracy*; Sartori (1989), en toda su obra, particularmente en *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*; Bobbio (1986), *El Futuro de la Democracia*; Dahl (1989), *La poliarquía, participación y oposición*; Link, *Representation*; Lijphart *Democracia en las sociedades plurales*; O'Donnell y Schmitter *Transiciones desde un gobierno autoritario*; Preworski (1995) *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*.

³ La discusión en torno a la democracia ha sido un tema prácticamente interminable, dados los problemas para definir el concepto de democracia. A partir de sus contenidos normativos, prescriptivos e ideales, Robert Dahl propone el término de poliarquía formada por siete instituciones que nos permiten identificarlas y distinguirlas de otros regímenes, dichas instituciones son: “funcionarios electos; elecciones libres e

estar en presencia de un funcionamiento democrático. Pero no se trata solo de que exista ese funcionamiento, además, es importante analizar las posibilidades de una mayor democratización. Este propósito no es trivial, por el contrario el problema surge a raíz de la brecha existente entre el conocimiento de la política pública con que cuentan las elites y el de los ciudadanos corrientes. Para estar en condiciones de resolver este problema, nos sugiere “asegurar que la información sobre el programa de acción política, sea adecuada tanto en su nivel como en su forma: crear para todos los ciudadanos oportunidades accesibles; influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información antes mencionada; y participar en forma significativa en los debates políticos” (Dahl, 1992: 406).

Además, considera necesario el acceso a fuentes alternativas de información: los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes, información de otros ciudadanos, de expertos, proveniente de periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Pero no se trata solo que existan efectivamente fuentes de información alternativas, sino que no estén bajo el control del gobierno, ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas. Más aún, hace falta que estas fuentes alternativas estén efectivamente protegidas por la ley (Dahl, 1992).

Como se puede observar, en la construcción de la forma política democrática siempre se ha reconocido la importancia de los medios de comunicación, en tanto que a través de ellos los ciudadanos adquieren la información necesaria para tomar decisiones. Esto se convierte en

imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos; libertad de expresión; variedad de fuentes de información y autonomía asociativa” (Dahl, 1992: 267).

una condición central ya que se identifica la posibilidad de acceder a más y mejor información como una necesidad para la ampliación de la vida democrática. Sin embargo, con la importancia cada vez mayor que ha adquirido la política transmitida por la televisión, en los últimos veinte años numerosos autores han llamado la atención sobre los efectos negativos de este medio sobre la vida política.

Un avance fundamental, derivado de la preocupación creciente sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos democráticos, es el que se ha dado en los planteos de Pzewski. Para él, “la vida política democrática cotidiana no es un espectáculo que inspire reverente respeto; al contrario, aparece como un inacabable tira y afloja entre ambiciones mezquinas, una retórica dirigida al ocultamiento y la tergiversación, turbias conexiones entre el poder y el dinero, leyes que ni siquiera aparentan ser justas, políticas que refuerzan los privilegios” (Pzewski, 1995: 161).

Esta idea acerca de la influencia de la televisión en la vida política también fue advertida por Popper (1994), quien define que la democracia solo es tal si se concreta la posibilidad de poner bajo control el poder político. Por lo tanto “en una democracia no debería existir ningún poder no controlado. Ahora bien, sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podía decir que potencialmente, el más importante de todos... se ha convertido en un poder demasiado grande para la democracia” (Popper, 1994). Siguiendo esta reflexión podría agregarse que el poder de los medios electrónicos de comunicación resulta, en buena medida, contrario a la democracia.

De esta brevísimas revisión es posible concluir que, en términos generales, la literatura sobre democracia representativa ha establecido que su armado institucional depende del acceso a

la información por parte de los ciudadanos y de la calidad de la información disponible. Dada esta condición y reconociendo que las sociedades contemporáneas se han ido volviendo cada vez más complejas, lo que se expresa en una diversidad de visiones y en ubicaciones espaciales de los miembros de esas sociedades que dificultan su acceso a información directa de los partidos políticos, el uso de los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, ha resultado indispensable.

En consecuencia, el supuesto de la democracia representativa descansa en la posibilidad de la competencia entre partidos políticos en los medios de comunicación, lo que permitiría que se presentarán equitativamente a auditorios masivos las propuestas políticas, lo que generaría las condiciones para que los ciudadanos evalúen estos planteos, lo que sería expresado en forma de votos el día de la jornada electoral. Por ello el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en condiciones de equidad resulta fundamental, para poder cumplir con lo que la teoría supone: que ese acceso habrá de transformarse en posibles votos. Sin embargo, de no garantizarse la imparcialidad y neutralidad de los medios de comunicación esas condiciones equitativas no se cumplirán lo que, consecuentemente, cuestionaría la calidad de la democracia.

1.2. Democracia descriptiva y medios de comunicación

Existe una segunda perspectiva que ofrece una interpretación distinta de la democracia en la que se plantea que la relación ciudadanos/representantes está limitada por la existencia de una brecha informativa que limita la información a partir de la cual los electores toman decisiones. De hecho, el problema de la equidad democrática se resuelve en la posibilidad

de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación con el fin de difundir sus plataformas y en la posibilidad de los electores para elegir a sus representantes con la información que disponen.

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

El dilema planteado por la búsqueda de la equidad democrática en las democracias representativas que demanda información en la cantidad y de la calidad adecuada, tiene que resolverse a través de unos medios de comunicación condicionados por la lógica de mercado globalizado, que ciertamente se oponen a las intenciones de consolidación democrática. El acceso equitativo a los medios, indispensable para la democracia, los requerimientos ciudadanos de información y los intereses empresariales y políticos de los medios de comunicación, cuando se combinan y se someten a evaluación, el resultado que se obtiene es que existen pocas condiciones para consolidar y ampliar democracias representativas electas a partir de condiciones inequitativas en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y en el manejo de la información político-electoral por parte de esos medios.

En la literatura que aborda esta contradicción destaca la contribución de Schumpeter (1996), para quien la democracia no era más que un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas. Este autor, en una obra escrita durante la segunda guerra mundial, analizando los medios de comunicación elaboró una descripción profunda y que ha resultado no solamente precisa sino también duradera sobre la relación política-medios, estableciendo que “los procedimientos para fabricar los problemas que apasionan a la opinión pública y a la voluntad acerca de estos problemas son similares exactamente a los que se emplean en la propaganda comercial. En ellos encontramos los mismos esfuerzos por llegar a un contacto con lo subconciente. Encontramos la misma técnica de crear asociaciones favorables y desfavorables, que son más eficaces cuanto menos racionales sean” (Schumpeter, 1996: 336).

Siendo fiel a su mirada escéptica e interpretación de la democracia como una relación de mercado, estableció que los argumentos que se presentan en los medios de comunicación están al servicio de una intención política, “lo primero que el hombre hace con su ideal o por su interés es mentir, es de esperar y de hecho así lo encontramos que en materia política la información política, la información eficaz este casi siempre adulterada o condicionada”⁴ (Schumpeter, 1996: 337).

Retomando estos planteamientos de Schumpeter y formulando una línea de pensamiento que describe a la democracia desde una perspectiva económica, fundamentada en la teoría económica neoclásica, Downs (1957) estableció que en una democracia los partidos políticos formulan su oferta política estrictamente como medio para obtener votos. Esta

⁴ Desde luego, esta visión de la información dada por los medios de comunicación resulta consecuencia directa de su definición de democracia: “la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente... la democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle” (Schumpeter, 1996: 362).

interpretación extrapola su hipótesis sobre la naturaleza de la contienda político-electoral, estableciendo que el gobierno siempre actúa para maximizar su caudal de votos; “es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero.... que el gobierno maximice o no el bienestar social depende de cómo la competencia influya sobre su comportamiento” (Downs, 1957).

Los ciudadanos que este modelo de democracia supone, como los consumidores individuales en la teoría económica neoclásica, son racionales. Cada uno de esos ciudadanos considera las elecciones estrictamente como medio para seleccionar al gobierno que más los beneficia. Cada ciudadano estima la utilidad o ingreso que obtendría de las acciones que espera que cada partido realizara si estuviera en el poder. Este modelo tiene otro supuesto central: el conocimiento imperfecto de ciudadanos y partidos políticos, lo que significa: 1) que los partidos no saben exactamente lo que los ciudadanos desean; 2) que los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o la oposición política a ese gobierno ha hecho; y 3) que la información necesaria para estar en condiciones de superar la ignorancia de los partidos y de los ciudadanos es costosa; es decir, que deben utilizarse recursos escasos y que pudieran destinarse a fines alternativos para obtenerla y asimilarla (Downs, 1957).

Al suponer que la información transmitida por los medios de comunicación siempre va a ser parcial y que “es irracional que la mayoría de los ciudadanos adquieran información política con propósitos de voto...” y que, además, “la probabilidad de que su voto determine qué partido va a gobernar es tan baja que incluso un coste trivial de procurarse información

sobrepasará su ingreso”⁵, Downs concluye que la democracia es siempre imperfecta y que el acceso equitativo a los medios de comunicación no resuelve esa imperfección, es decir, su distancia respecto al modelo ideal descrito en la perspectiva teórica normativa (Downs, 2001: 107). Sin embargo, avanzar en el camino del acceso equitativo ayuda a que no se amplíe esa imperfección.

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

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

⁵ La discusión respecto a la racionalidad de los electores y las razones que definen el sentido de su voto, han sido recientemente abordadas a partir de la discusión sobre el voto prospectivo y retrospectivo. Estos estudios buscan responder la pregunta ¿cómo garantizar la representación con la delegación política? En esta área de investigación han trabajado Manin (2002), Przeworski (2002), Ferejohn (2002), Fearon (2002) y S. Stokes (2002). Esta última publicó un libro en el que investiga la relación voto prospectivo y retrospectivo para el caso latinoamericano; su trabajo puede ser considerado representativo de esta línea de investigación. La autora concluye que en las democracias los mandatos, esto es, la decisión de los electores que implica cumplir lo ofrecido, pueden ser amplia y severamente violados. Cuando los políticos están bajo la presión de actores con preferencias contrarias a las de los votantes –como los organismos financieros internacionales-, así como cuando los políticos identifican las preferencias de los votantes como erróneas e inestables, los mandatos fueron malos predictores de las políticas públicas que se implementarían durante la administración del gobierno electo.

Además la contradicción se intensifica porque acatar mandatos no es la única forma en que los políticos pueden representar los intereses de los ciudadanos, y los gobiernos pueden tener que violar los mandatos para representar. Los gobiernos tuvieron que escoger entre los mandatos y la rendición de cuentas o responsabilidad, y escogiendo la responsabilidad ellos estaban eligiendo representar. Haber permanecido fiel a las promesas de campaña hubiera significado fallar en la representación (Stokes, 2001).

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

En términos más generales, la asimetría informativa y la falta de reglamentación en torno a la función, junto con la ausencia de controles que permitan acotar la actuación de los medios de comunicación durante los procesos electorales, provoca el incumplimiento de la expectativa fundamental de que en los regímenes democráticos a través de la representación de los intereses ciudadanos se formen políticas públicas tendientes a reducir las brechas de inequidad social. En este sentido conviene recordar que la democracia representativa supone que los gobiernos son electos y que las elecciones sirven para seleccionar buenas políticas. Los partidos y candidatos anuncian en campaña sus propuestas y los ciudadanos deciden que propuestas desean poner en práctica y a que políticos designan para ello, para que los gobiernos finalmente las implementen (Pzerworski: 2002; Stokes, 2002).

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

Como puede observarse, en la forma política democrática siempre se ha requerido una estrecha relación con los medios de comunicación, en tanto que a través de ellos los ciudadanos adquieren la información necesaria para tomar decisiones. En la literatura especializada se ha identificado la posibilidad de acceder a más y mejor información como una condición necesaria para la ampliación de la vida democrática. Existe consenso en

torno al papel fundamental que ocupan los medios de comunicación como un actor intermedio que posibilita que la información del sistema político en general, y en particular, de los partidos políticos hacia los electores, pueda llegar en el momento y en la forma adecuada y cubra audiencias suficientemente amplias. Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación también entorpecen esa entrega de información, la seleccionan en función de sus propios requerimientos, derivados tanto de las condiciones específicas de funcionamiento de los medios, como de los costos involucrados y, por supuesto, de los intereses de los dueños de esos medios y, finalmente, la parcializa convirtiéndola en un mensaje similar al de cualquier producto de consumo.

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

En este orden de ideas que reconoce el papel fundamental que los medios de comunicación juegan en una democracia, Castells (1997) postula que los medios imponen sus propias reglas y también que aunque no toda la política puede ser reducida a imágenes, sin los medios no es posible obtener y, una vez obtenido, tampoco es posible ejercerlo. “Debido a los efectos convergentes de la crisis de los sistemas políticos tradicionales y del espectacular aumento de la penetración de los nuevos medios, la comunicación y la información políticas han quedado capturadas en el espacio de los medios. Fuera de su

esfera sólo hay marginalidad política... la lógica y la organización de los medios electrónicos encuadra y estructura la política" (Castelis, 1997: 344).

Por su parte, Sartori sostiene que el impacto de la televisión ha modificado las relaciones políticas generando efectos en un conjunto muy diverso de aspectos: el pueblo soberano "opina" en función de cómo la televisión le induce a opinar colocando la imagen en el centro de los procesos de la política⁶; la televisión condiciona el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, en su modo de plantear la competencia electoral, o en la forma de apoyar a algún candidato; condiciona o puede condicionar las decisiones del gobierno; además personaliza las elecciones porque propone personas en lugar de discursos; y favorece la emotivización de la política, es decir, una política dirigida y reducida a episodios emocionales (Sartori, 1998)⁷.

El asunto se agrava, es decir, la brecha informativa tiende a ampliarse, cuando se considera que conforme aumenta la importancia de los medios de comunicación para la relación representante-representado, el Estado renuncia a sus facultades para regular el funcionamiento de los medios de comunicación. En cierto sentido, resulta incluso

⁶ Las transformaciones tocan los espacios de los sistemas democráticos. "El marketing político es una causa que debilita aún más a los partidos, porque los candidatos saben que con el suficiente dinero para publicar su candidatura pueden prescindir de la aprobación de la ortodoxia del partido y dar incluso la imagen de independientes que tanto gusta a los desencantados de la política tradicional". Esta situación tiende a agudizarse en los sistemas presidenciales en los que estructuralmente la personalidad de los candidatos tiene una gran importancia (Martín, 2002: 51).

⁷ La agenda de investigación en torno a la importancia e influencia que cada día más adquieren los medios de comunicación, especialmente la televisión y recientemente la Internet, han sido abordados por el conjunto de las disciplinas de las ciencias sociales: ciencias de la comunicación, ciencia política, sociología, antropología etc. En congruencia con los estudios multidisciplinarios, Zolo considera que la teoría política es incapaz de explicar la "revolución de la información" y los efectos de esta revolución en la sociedad, de tal modo que plantea una serie de líneas de investigación en torno a la relación política-medios de comunicación y sus efectos. "Necesitamos clarificar por qué vías... los medios masivos logran imponer autoreferencialmente su propia "realidad" como la única abierta a los receptores de sus mensajes y, por lo tanto, hacer de una imagen selectiva y distorsionada de la "realidad" la única realidad social verdadera, inimpugnable por ninguna alternativa, como no sea el silencio, la inercia o la locura" (Zolo, 1992: 198).

paradójico frente a la importancia estratégica que los medios de comunicación adquieren en los procesos democráticos de los Estado-Nación, sean una de las industrias que más se han incorporado a los procesos de integración económica, esto es, que se hayan convertido en una de las industrias con mayor nivel de globalización.

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

Estas nuevas condiciones fueron formalizadas con la entrada en vigencia de acuerdos y convenios internacionales, como los acuerdos sobre comercio de propiedad intelectual (TRIPS: Trade Related Intellectual Property), sobre servicios (GATS: General Agreement on Trade in Services) y, por otra parte, los acuerdos firmados con el auspicio de la Organización Mundial de Comercio en febrero de 1997, a través de los cuales 69 países se comprometieron a desregular el negocio de la telefonía básica a partir del 1º de enero de 1998, lo que implicó liberalizar un mercado de cerca de 800 mil millones de dólares anuales (Held; 2002: 429).

En el proceso de globalización de los medios de comunicaciones no resulta afectado únicamente el público que consume los productos. Antes incluso de que se den los procesos de difusión de imágenes e información que resultan, por supuesto, globalizados, es decir, se transmiten prácticamente iguales para las audiencias de todos los países del mundo, se han producido una serie de cambios estructurales que hacen posible hablar de un proceso de integración y globalización: a) la privatización y trasnacionalización de las telecomunicaciones; b) procesos de desregulación y re-regulación o regulación por el mercado⁸ en todos los países; c) los medios se integran horizontal y verticalmente dentro de las fronteras nacionales, generando conglomerados locales, con relaciones estrechas con los gobiernos y vínculos con empresas trasnacionales; d) los más poderosos conglomerados generan corporaciones regionales que tienen una presencia territorial que tratan de extender; y e) trasnacionalización y concentración de los medios de comunicación (Bustamante; 2003).

Al mismo tiempo, ocurrieron modificaciones internas en la forma de producción de la información y del entretenimiento. Anteriormente la comunicación tenía tres esferas autónomas: la de la información, la de comunicación publicitaria y la de entretenimiento. Actualmente, los principios de la comunicación publicitaria dominan todo el proceso y se imponen tanto en la información como en el entretenimiento. En estas condiciones el producto que generan los medios de comunicación debe reunir tres características básicas: velocidad, abundancia y comerciabilidad, es decir, ser una mercancía (Bustamante; 2003).

⁸ Se liberalizó la propiedad de los medios a través del otorgamiento de licencias, se permitió la propiedad de los medios a inversionistas extranjeros y se modificaron las legislaciones nacionales.

Al mismo tiempo, en el terreno fundamental de los propios medios de comunicación, en el de la propiedad, ocurrieron cambios en prácticamente todos los grandes conglomerados multinacionales. Estos cambios en la propiedad de los medios de comunicación⁹ han tenido un enorme impacto en la forma de producción de la información y el entretenimiento. La propiedad de los medios de comunicación se encuentra concentrada en compañías multinacionales¹⁰ que deciden sobre la economía, la sociedad y la cultura. Nueve empresas globales de la comunicación, de las cuales seis son estadounidenses, controlan la mayor parte de los satélites, las telecomunicaciones, la televisión, la radio, Internet, el acceso a la información, la industria cultural y el entretenimiento en todo el mundo: AOL Time Warner (USA), Walt Disney Co (USA), NewsCorp (USA), Viacom (USA), NBC General Electric (USA), ATT (USA), Comcast (USA), Gannett (USA), Vivendi Universal (Reino Unido), Bertelsmann (Reino Unido) y Sony (Japón)¹¹ (Bustamante; 2003: 248).

Las transformaciones de las legislaciones locales y de la legislación internacional en torno a los medios de comunicación, tuvieron básicamente dos efectos: “concentración de la propiedad y cambio de propiedad pública a privada” (Held, 2002: 428). Las comunicaciones por satélite, la tecnología digital y las redes informáticas y por cable han creado un mercado global de comunicaciones en el que operan grandes conglomerados empresariales, con un claro liderazgo estadounidense.

⁹ En la mayoría de los países quienes dominan el sector de la comunicación son industriales que tienen poco que ver con la comunicación. En el caso de Francia, por ejemplo, los tres industriales que controlan las comunicaciones son: el principal distribuidor de agua del país, el principal constructor de autopistas y el principal constructor de armas (Bustamante; 2003: 229).

¹⁰ Estas compañías multinacionales son definidas como firmas con sus propios controles de posesión de ingresos generados más allá de un solo país (Fieldhouse; 2000).

¹¹ Televisa de México, O'Globo de Brasil, Clarín de Argentina y el grupo Cisneros de Venezuela están entre las corporaciones más grandes del mundo, que siguen en tamaño a las nueve grandes, dominan el mercado nacional y se expanden mediante acuerdos con grandes corporaciones como CNN o con inversiones bancarias de Wall Street (Bustamante; 2003: 248).

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

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

Esta es la razón que explica porque los partidos políticos tratan de estar presentes en los medios con la difusión de su propaganda. Sin embargo, los partidos no difunden su propaganda de la manera en que ellos piensan que debiera hacerse. Esta información es determinada por la propia dinámica de los medios de comunicación: por una parte, la dinámica de propiedad de los medios, lo que dada la tendencia a la concentración lleva a que los dueños hagan que sus decisiones políticas, resultado de la combinación de sus

intereses y de su propia evaluación de las propuestas político-electorales, lo que provoca que se reduzcan las fuentes de información disponible para los ciudadanos y, por otro lado, se encuentra fuertemente determinado por la propia dinámica interna de los medios de comunicación.

Este conjunto de consideraciones sobre la importancia cada vez mayor que adquieren los medios de comunicación para la política, ha provocado análisis que han venido destacando particularmente la importancia de las características inherentes a los medios de comunicación. En este orden de ideas, Carey (1997) establece que lo verdaderamente peligroso de los medios de comunicación es que se han convertido en la principal fuente de información política, pero esta información es influida y distorsionada por el doble papel que juegan los medios: por una parte son “constructores/voceros de los discursos de las instituciones políticas y los grupos de interés a partir de los cuales... los electores pueden configurar un escenario de posiciones... y una segunda función es la de constructores/voceros de la opinión pública a partir de la cual los políticos conforman sus agendas y toman sus decisiones” (Carey, 1997: 241).

De este modo, los medios de comunicación operan como mediadores entre la sociedad y el poder en un lugar que antes correspondía a los partidos políticos. El resultado es que la política se ha desplazado a la arena mediática como forma legítima de comunicación con los electores, generando una democracia mediática. La democracia mediática es “la derivada de la interacción entre las estructuras comunicativas y las económico-políticas en la definición de las agendas que configuran la opinión pública. En otras palabras, la comunicación moderna se ha desarrollado mediante la construcción de la sociedad nacional a través de los sistemas comunicacionales nacionales” (Carey, 1997: 241).

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

A la luz de lo anteriormente descrito, se puede aventurar la conclusión de que los medios de comunicación no solamente influyen en el mercado que modifica las formas de los sistemas de comunicación, sino también en la manera en la que estos construyen su discurso informativo. Esto genera que los ciudadanos tengan acceso a una muy limitada información, produciendo cambios en las formas de interacción social. Esta forma de interacción de los actores políticos-medios de comunicación y ciudadanos supone una importante amenaza, porque los actores de la comunicación, son completamente autónomos del interés público. Más aún, son capaces de proponerse modificar la manera como entienden el interés público los ciudadanos, a través de una serie de mensajes explícitos, que asumen formas similares a las de los mensajes políticos, pero también lo hacen de una manera implícita, en los programas de diversión o en los deportivos. Esta autonomía, en consecuencia, resulta enormemente riesgosa para el desarrollo democrático de las sociedades modernas.

Un claro ejemplo del reto que supone la influencia y características de los medios de comunicación globalizados para la consolidación democrática se encuentra en las naciones

que en los últimos veinte años realizaron las transiciones políticas y económicas en América Latina. Las democracias resultado de la “tercera ola democratizadora” encuentran frente de sí la necesidad de consolidar los procesos electorales y las instituciones democráticas adaptándose a las nuevas condiciones de los medios de comunicación globalizados.

La implementación simultánea de la liberalización económica y política¹² contribuye a explicar las dificultades que enfrenta la región para consolidar la democracia¹³. En términos de democratización para el año 2002 América Latina, en una escala del 0 al 1, presenta un alto grado de democratización equivalente a 0.93 puntos, es decir, una evaluación que implica una democracia prácticamente total (PNUD, 2004a: 19). Pero al mismo tiempo, se observa una tendencia a la inestabilidad de las instituciones democráticas, que puede verificarse en el crecimiento de la volatilidad electoral y una fragmentación partidaria con un 4.81 de número efectivo de partidos que compiten en las elecciones presidenciales, lo que –según este estudio- resulta inconveniente (PNUD, 2004a: 64).

La transición democrática con sistemas de partidos debilitados pone en riesgo el armado institucional de la representación y dificulta el diseño de marcos jurídicos tendientes a reducir la brecha informativa. Esto limita el supuesto de la representación básicamente por tres razones: 1) los partidos políticos representan los intereses de los electores; 2) participan

¹² Durante la segunda generación de reformas el proceso de liberalización ocurrió de manera simultánea tanto en lo económico como en lo político “Si uno estuviera forzado a identificar un sólo elemento distintivo de las transiciones democráticas recientes y contemporáneas (...) éste podría ser el vínculo entre la reforma económica y la reforma política, la naturaleza ‘dual’ de la transición” (Diamond y Plattner, 1995: IX).

¹³ Durante el periodo 1985-2000 se puede observar que en la región se implementaron de manera paralela ambos procesos de liberalización. De acuerdo con el índice de democracia electoral en una escala del 0 al 1 en el año 2000 Latinoamérica obtiene un promedio de 0.83 grados de avance en la implementación de políticas orientadas al mercado (PNUD, 2004a: 19).

en la definición de las políticas públicas; y 3) pueden dar estabilidad al gobierno para la implementación de las políticas públicas. Cuando el sistema de partidos se encuentra debilitado, los partidos tienen pocas posibilidades de representar, participar y conducir la política pública, lo que no permite establecer reformas que limiten los intereses políticos de los medios de comunicación y que, además, limite la influencia de la televisión, haciendo cada vez mayor la brecha informativa. De este modo, se produce un círculo vicioso: los medios dificultan la comunicación entre los partidos y sus electores, lo que les debilita y, a su vez, esta debilidad les impide controlar a los medios de comunicación obligándoles a informar objetiva y adecuadamente sobre las plataformas electorales.

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

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

el derecho de los medios a informar y expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público¹⁴.

Frecuentemente se privilegia uno u otro de los derechos enunciados, lo que se explica por la fuerza de las instituciones políticas y por las funciones que se asignan al Estado. Aún en las democracias ya establecidas existen perspectivas divergentes sobre el grado en que los medios deben ser sujeto de la regulación legal en periodos electorales. La tradición de los Estados Unidos requiere de mínima regulación, mientras que la europea¹⁵ tiende hacia una mayor reglamentación. Una de las razones de esta diferencia está en que Europa, a diferencia de los Estados Unidos, tiene un historial donde el Estado ha mantenido su capacidad para intervenir en las transmisiones locales.

En términos generales no existe un esquema que pueda considerarse universalmente aceptado, ni eficaz, para resolver las dificultades de la relación entre medios de comunicación y política. Pero hay una intención cada vez más extendida para que se establezcan marcos regulatorios sustentados en el reconocimiento de que la libertad de

¹⁴ Estos principios están consagrados en los Artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reproducen en múltiples tratados de la propia ONU y en tratados y acuerdos regionales sobre derechos humanos. Las decisiones de diversas instancias internacionales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Europea sobre Derechos Humanos y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, han ido depurando estos principios. Otros tipos de instituciones internacionales, como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, que en 1999 fijó diversos principios importantes sobre el papel de los medios en las elecciones y la obligación del gobierno de garantizar el pluralismo de los medios, han tenido un papel relevante en el reconocimiento de los derechos individuales frente a los medios de comunicación y en abrir una instancia internacional para demandar el cumplimiento de los principios consagrados en la legislación internacional (Villanueva, 2000a).

¹⁵ En este contexto, se generó en los países de la Unión Europea una gran discusión con la presentación del Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información, titulado "La información del sector público: un recurso clave para Europa". La iniciativa insiste en la necesidad de mejorar la gestión de la información y la transparencia informativa de las instituciones públicas europeas como una clave básica para a) mejorar la competitividad de la economía europea, b) mejorar la movilidad de los ciudadanos europeos y c) involucrar a los ciudadanos en el proceso de construcción europea, eliminando todas las barreras de acceso a la información.

información y comunicación necesita ser estatuida en leyes y normas capaces de garantizarla. Existe claramente el convencimiento de que la existencia de reglas para la comunicación no significa limitaciones para la libertad de expresión¹⁶.

1.3. Los medios de comunicación en el Sistema Político Mexicano

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

En México, a los problemas de la relación entre los partidos y los medios de comunicación y las características de la evolución de la industria de la comunicación, hay que agregar que el tema de la reglamentación de los medios de comunicación ha estado ausente de las tareas legislativas. Las leyes más importantes en esta materia son antiguas: la de Imprenta

¹⁶ Una posibilidad que actualmente es explorada y que resulta prometedora, más allá de las leyes pero sin contradicción con ellas, es el establecimiento de parámetros éticos con los cuales las empresas de medios, o las comunidades de periodistas, se comprometen a autorregularse (Villanueva 2000b).

que fue promulgada en 1917 y la Federal de Radio y Televisión de 1960. Por otra parte existen una serie de consideraciones dispersas relativas a los medios de comunicación en leyes, reglamentos, decretos y otros ordenamientos que contienen disposiciones relativas. Esta dispersión y falta de actualización no permite que los medios reconozcan una normatividad clara y que tenga que ser cumplida por todos los actores (Trejo 2001). El atraso de esas leyes es más notable si se atiende al desarrollo político que han experimentado el resto de las instituciones mexicanas. De hecho la reforma de los medios de comunicación tendría que haber sido parte de la reforma de la legislación electoral.

Ha habido algunos adelantos interesantes que se han dado a nivel de la jurisprudencia. Estos se localizan esencialmente en lo referente al propósito de regular el comportamiento de los gobiernos en relación con los medios en campañas particulares, sin ocuparse del tema fundamental de la regulación de los medios mismos¹⁷.

Una de las resistencias más fuertes para reformar las leyes de la materia es la de los propietarios de los medios electrónicos quienes ante la posibilidad de una reforma argumentan que se pretende atentar contra la libertad de expresión¹⁸. Este debate plantea un falso dilema entre libertad de expresión y derecho a la información, que legislaciones como la española han resuelto reconociendo el “derecho fundamental de todos a recibir una

¹⁷ En los últimos tres años en la jurisprudencia mexicana se ha intentado equilibrar esta situación. Un ejemplo importante está en la sentencia que sobre la impugnación del proceso electoral para decidir la gubernatura de Coahuila emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

¹⁸ Es el caso de la iniciativa para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión que se presentó en 2004 y en la que se incluyeron las propuestas presentadas en la Mesa del Diálogo para la reforma integral de la Legislación de los medios electrónicos convocada por la Secretaría de Gobernación. Esta iniciativa generó grandes resistencias entre los propietarios de los medios electrónicos, especialmente entre los socios de las dos televisoras: Televisa y Televisión Azteca, porque dentro de las modificaciones destaca la creación de un organismo autónomo y plural que tendría la facultad de renovar, modificar y revocar las concesiones, permisos y asignaciones, además de que contempla normas que alienten condiciones de competencia y de pluralidad.

información veraz” (Escobar; 2000: 17). Este planteamiento jurídico define con certeza que la regulación e intervención de las autoridades para hacer que se respete el derecho fundamental a contar con información veraz, no significa violación de la libertad de expresión sino salvaguarda del derecho a la información de los ciudadanos¹⁹. La importancia de esta solución española debe ser considerada con el fin de encontrar vías de solución para el dilema mexicano.

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

La revisión que realizan esos órganos técnicos y que eventualmente puede dar lugar a algún tipo de sanción, puede ser impugnada por los partidos políticos ante otro órgano que normalmente es una instancia jurisdiccional: Tribunal Constitucional en España; Consejo de Estado o Consejo Constitucional, dependiendo de la elección, en Francia; Corte

¹⁹ En el caso español, la importancia de la pluralidad política fundamental en la vida cotidiana de las instituciones se intensifica durante los periodos electorales. Por ello, se establece lo siguiente: “así la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General” prohíbe la publicidad electoral en televisión (pública y concesionada), además de exigir respeto al pluralismo y a la neutralidad informativa. Con ello, naturalmente se inhibe cualquier intento de los medios por difundir información que les resulte políticamente conveniente (Escobar, 2000: 17).

Suprema en Estados Unidos y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México. Esta revisión de las cuentas puede tener consecuencias que involucran la posibilidad de considerar la legalidad y legitimidad del proceso electoral mismo. En Francia se ha dado el caso de que anulen elecciones por dificultades en los gastos de campaña.

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

Sin embargo, esto concierne a los gastos de campaña que, por supuesto, se destinan al pago de las propias campañas en los medios electrónicos. De hecho, la reglamentación en torno a la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos durante los procesos electorales, se basa en la legislación electoral²⁰. Ello señala con claridad que los sujetos obligados de ese ordenamiento jurídico son los Partidos Políticos y no incluye a los medios, de modo que evidentemente no hay restricciones o castigos para el comportamiento de estos medios de comunicación durante las campañas políticas. Lo único a lo que responden es a una ley obsoleta diseñada para condiciones políticas no competitivas.

Un ejemplo que ilustra bien estas insuficiencias se halla en la reforma de 1996 al sistema electoral mexicano. En ese esfuerzo legislativo se decidió que a fin de evitar posibles actos de corrupción y la intromisión de intereses privados en los procesos de elección se

²⁰ La evolución jurídica del tema será analizado en el capítulo 2.

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

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

Sin duda, los medios de comunicación tienen una función que cumplir dentro de los gobiernos democráticos representativos, pero sin duda también responden a una lógica de

mercado que se contrapone al principio de información. Además, la tendencia a la concentración de los medios de comunicación en grandes consorcios internacionales reduce las opciones de información. En el caso mexicano estamos limitados a solo dos opciones televisivas, lo que evidentemente limita las posibilidades de informarse y le da a esos medios una capacidad de intervención prácticamente indisputada. Por ello es necesario pensar en armados institucionales que equilibren dos derechos fundamentales: libertad de prensa y libertad de información. La posibilidad de consolidación y ampliación democrática, en buena medida esta condicionada por el equilibrio entre ambos derechos.

En México los medios electrónicos de comunicación han experimentado una apertura notable, en comparación con la parcialidad que solía distinguirlos hasta hace pocos años lo que, por supuesto, no quiere decir que sean imparciales y que se limiten a informar con la mayor objetividad posible. Justamente por esto, es necesario que se trabaje en las leyes para la comunicación, en la ampliación de las opciones de información, en la reglamentación de la propiedad de las empresas de ese ramo. Esto no ha sido posible dada la falta de recursos de sus públicos para influir en ellos, así como por la supeditación de prácticamente todos los actores de la vida pública a la hegemonía de los medios, lo que se convierte en una limitación importante en la democracia mexicana²¹.

²¹ Este asunto es sumamente preocupante. De acuerdo con Mazzoleni y Schulz, uno de los asuntos clave de este debate es el hecho de que los medios de comunicación no pueden ser responsabilizados de sus acciones como, por ejemplo, los partidos políticos, "mientras que los partidos políticos son responsables de sus políticas ante el electorado, ninguna constitución prevé que los medios sean responsables de sus acciones. La ausencia de responsabilidad puede implicar serios riesgos para la democracia, porque viola la regla clásica del equilibrio de poderes en el juego democrático, haciendo de los medios una fuerza influyente e incontrolable protegida de la sanción de la voluntad popular" (Mazzoleni y Schulz, 1999: 248).

Capítulo 2

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

La importancia de los medios de comunicación en cualquier democracia representativa es indudable. Lo es también, por supuesto, en la democracia mexicana en consolidación. En ella ha habido un propósito deliberado de garantizar las condiciones de competencia equitativa, lo que se explica por los largos años de existencia de un régimen autoritario. Ello se ha planteado en el reconocimiento constitucional de la voluntad de constituir una república representativa y democrática. Sin embargo, este propósito ha enfrentado problemas y retos múltiples: por una parte, se encuentran las dificultades inherentes o estructurales de la democracia representativa y, por otra, las dificultades derivadas de las dinámicas internas de los medios de comunicación²².

La solución de estas dificultades dista mucho de ser sencilla. En nuestro caso, la legislación ha tratado de resolverlas, pero la regulación de los dos principales conjuntos de actores involucrados, los partidos políticos y los medios de comunicación, ha resultado completamente asimétrica. En la legislación se reconocen ampliamente las dificultades para lograr condiciones de equidad en los procesos electorales, particularmente en el acceso a los medios y se responde diseñando un complejo armado institucional para regular la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación. Este armado que va

²² “El papel protagónico que los medios de comunicación juegan en el México moderno no obedece solamente a la democratización del sistema político, es producto también de un proceso de desarrollo tecnológico que genera condiciones para que la información fluya de manera incesante en todas partes del mundo” (Curzio, 2004: 50).

desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se especifica en el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

En contraste, en la regulación de los medios de comunicación que existe desde los tiempos del régimen autoritario el Estado se reservaba amplias posibilidades de intervención, que se ejercían de manera discrecional, lo que provocaba un acuerdo confidencial entre los gobernantes del momento y los dueños de los medios que permitía un funcionamiento armónico, pero que resultaba muy lejano de cualquier norma democrática. Con la llegada de un gobierno surgido de una elección verdadera esas facultades amplias y de uso discrecional no fueron usadas. Consecuentemente se da una notable falta de actualización en la legislación para los medios de comunicación, en tanto que para la actividad de los partidos, especialmente en el control de los gastos de propaganda y publicidad en las campañas es abundante y detallada en el control del destino de los recursos, lo que ciertamente genera una relación asimétrica entre los dos grupos de actores.

Los medios de comunicación fueron contemplados como entidades vulnerables en el régimen autoritario, pero cuando este fue desplazado se aprovecharon de la ausencia de una reglamentación que los obligase a funcionar de manera sincrónica a lo que se construía en materia política-electoral, de modo tal que operaron como organizaciones tendientes al oportunismo. Los medios fueron capaces de capitalizar la búsqueda de una verdadera libertad de expresión, que también había limitado el autoritarismo priísta, sin que se incorporaran realmente a los requerimientos propuestos por el derecho a la información.

Tanto en la Constitución Política Mexicana como en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Telecomunicaciones se busca garantizar el derecho a la libertad de expresión, sin que se incorpore el derecho a la información. Ello se evidencia ya que no se contemplan mecanismos que tiendan a ampliar y a diversificar las fuentes de información disponibles para los ciudadanos y que regulen la negociación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, para garantizar precisamente la equidad. Se trata, obviamente, de lo relativo a los costos diferenciados que se aplican a los partidos, explicados por el acuerdo o desacuerdo con sus plataformas, con la aprobación o reprobación del candidato, con la aceptación del sostenimiento de las condiciones marcadamente concentradas de la industria. Esta incertidumbre provocada por la ausencia legislativa y de reglamentación genera comportamientos oportunistas que distorsionan la equidad y que tienden a romper los frágiles equilibrios de la competencia electoral²³.

En este capítulo se destacará que en la interacción de los dos grupos de actores, partidos políticos y medios de comunicación, lo que se observará es que existe un claro desequilibrio en las reglas formales que restringen el marco de acción de ambos actores y, en consecuencia, se han creado estructuras informales que tienen el objetivo de reducir los

²³ “El financiamiento a partidos y campañas puede afectar la libre elección de los votantes de dos maneras: en primer lugar, puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación a favor de los partidos y candidatos con más recursos, y en segundo lugar en el supuesto de que las fuentes de financiamiento privado no sean fiscalizadas adecuadamente o no reporten públicamente sus estados financieros nombres de donantes y montos de aportaciones, hace muy difícil que los votantes puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Sin asegurarse de que la persona a la que eligen terminará siendo su representante o si podría convertirse eventualmente en un instrumento manipulado por grupos de empresarios que encabezan corporaciones o grupos de interés” (Guerrero, 2004: 19).

costos de transacción generados por estructuras institucionales desiguales, que facilitan la negociación pero que no siempre se apegan a los principios constitucionales²⁴.

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

2.1 Diseño institucional de los partidos políticos durante los procesos electorales.

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

²⁴ “Los políticos no ignoran la intencionalidad de los medios pero, por lo general, aspiran a manejarla y beneficiarse de ella. Allí radica, posiblemente una de las causas de la relación inestable, contradictoria y equívoca que suele haber entre políticos y medios... La relación entre políticos y medios – igual que, en buena medida, el resto de la política – suele convertirse en transacción continua. Así es la política, en casi todas las circunstancias. El problema en este caso radica en que para buscar un trato favorable, los políticos les ofrecen a los medios beneficios mercantiles, administrativos y propiamente comunicacionales. Entre los primeros se encuentran la contratación de publicidad, prebendas a reporteros y privilegios legales y extralegales a directivos de empresas mediáticas” (Trejo, 2004: 103).

El comportamiento de los partidos políticos en México durante los procesos electorales federales de 2000 y 2003, en relación con el acceso a los medios, responde a los incentivos y castigos diseñados en nuestro modelo constitucional, por lo menos en lo referente a su función como entidades de interés público, a su derecho a recibir financiamiento público y prerrogativas y al derecho a comprar espacios en los medios de comunicación. La legislación electoral otorga en estos tres rubros amplios derechos a los partidos políticos y en los tres, al igual que en toda la legislación electoral, los cambios pueden describirse como graduales e incrementales, lo que responde a las condiciones de la lucha de los partidos por conseguir que el régimen autoritario terminara.

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

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

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

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

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

origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.” (Constitución, 1999: 44)

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

La definición de los partidos políticos como entidades de interés público involucra un conjunto de valoraciones para aceptar que a las entidades existentes pueda añadirse una o más nuevas entidades. La legislación obliga a que cualquier organización interesada en participar en los procesos electorales deba contar con su registro como partido político nacional. Se trata, para describirlo de acuerdo a las formas de competencia económicas, de una estructura oligopólica constituida por los partidos políticos con registro que han construido barreras a la entrada para dificultar el ingreso de nuevos competidores al

“mercado” electoral. Esta estructura oligopólica, además, está protegida por el estado y cuenta con financiamiento público, de modo que los partidos políticos nacionales constituyen oligopolios protegidos por el Estado ya que son los únicos con posibilidades legales, lo que equivale a decir con posibilidades reales, de representar a la ciudadanía. En este sentido, los partidos políticos ingresan en un mercado oligopólico, no en un mercado en el que existe competencia perfecta, como un sector protegido por el Estado, distorsionando el funcionamiento completo del mercado.

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

Para que los partidos políticos reciban la protección por parte del Estado se requiere, en primer lugar, contar con el registro como partido político nacional. Una vez superado este obstáculo, los partidos políticos tendrán derecho a gozar de financiamiento público que “se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales” (Artículo 41 de la Constitución, 1999: 44).

En el mismo artículo 41, fracción II inciso b, se establece que “el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año” (Constitución, 1999: 44).

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

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

En este sentido es en la legislación electoral en donde, a lo largo de todo el siglo XX, se trató de configurar las características de los partidos políticos y del conjunto del espacio electoral. No se trata, evidentemente, de una historia lineal en la que se van precisando aspectos y se añaden nuevos elementos a partir del acuerdo de los diferentes participantes. Por el contrario, se trata de una historia de idas y venidas, de rupturas y continuidades, explicadas por las características de la lucha política entre los partidos y entre fuerzas políticas que la legislación no les reconocía la calidad de partidos. La misma transición

democrática en México centrada esencialmente en lo electoral ha sido denominada como una transición votada²⁵. De ahí que la legislación electoral deba ser contemplada como un lento y dificultoso proceso de armado institucional que se transforma gradualmente e introduce constantes modificaciones en diversos sentidos políticos que impactan de manera directa en el conjunto del Sistema de Partidos.

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

Entre 1917 y 1945 la reglamentación de los partidos políticos fue breve y no se mencionaban las campañas electorales. Esto es explicable porque los conflictos no se dirimían en la arena electoral, la competencia era reducida y las campañas prácticamente inexistentes. El régimen no buscaba su legitimidad a través de la competencia electoral y lo que se denominaba campaña electoral era un recorrido por el país que presentaba al

²⁵ Para Mauricio Merino “la mexicana ha sido una transición basada, principalmente, en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Se trata de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos políticos y éstos, a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral: todo ello, agregando el aprendizaje y la confianza creciente de los electores en el poder de su voto” (Merino, 2003: 21).

candidato del partido oficial, el futuro presidente de la República, ante la población²⁶. De hecho, lo que pudiera entenderse como la construcción de la institucionalidad política-electoral debe buscarse en la formación del PNR en las épocas de Calles, en la reforma a los períodos presidenciales que pasaron de cuatro a seis años a partir de 1934, lo que explica el planteo del primer plan sexenal que no solo tenía características electorales, esto es, formulaba la plataforma electoral de Lázaro Cárdenas, sino que por su consideración de candidato triunfador por definición se constituyó en el plan de gobierno.

Entre 1946 y 1970 ocurrieron situaciones que provocaron que hubiese una cierta competencia en unas elecciones presidenciales. Se trató de contiendas entre el partido del gobierno y frentes políticos creados expresamente para que un candidato compitiera y que nunca se plantearon constituirse en un partido político con actividades que trascendiesen el momento electoral. En esos momentos el espacio electoral cobró cierta relevancia ante la presencia de candidatos opositores²⁷. Este brote de una oposición localizada y que no cuestionaba el régimen político, sino solamente se oponía al candidato, se reflejó en las

²⁶ La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 no mencionaba el término de campaña electoral e incluso su legislación en torno a los partidos políticos era muy breve. Las limitaciones legislativas para las actividades de los partidos políticos fueron prácticamente inexistentes: se formaban con pocos simpatizantes, no se les pedía que cumplieran con actos de campaña, ni con la elaboración de documentos, tampoco se determinaban los contenidos de estos y para nada se reglamentaban sus actividades de campaña ni propaganda política. Los controles políticos se encontraban en el funcionamiento mismo del régimen, de modo que la arena electoral era apenas simbólica. Prácticamente desde la elección de Francisco I. Madero hasta la del General Lázaro Cárdenas no existió reglamentación sobre los partidos políticos y la campaña electoral.

²⁷ La campaña electoral de Ezequiel Padilla en 1946 y la de Miguel Henríquez Guzmán en 1952 pusieron en evidencia la pertinencia del espacio electoral, pese a que no había condiciones de competencia mínimamente democráticas. Esos se constata cuando se atiende al número de votos que se registraron formalmente para los dos principales opositores a los candidatos oficiales. En 1946 Ezequiel Padilla fue postulado por el Partido Democrático Mexicano y, según los registros oficiales, recibió el 19.32% de votos frente a Miguel Alemán quien obtuvo 77.87%; cuantos votos realmente se emitieron para este candidato es algo que nunca se podrá saber. Con Miguel Henríquez Guzmán, candidato de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano se reconoció que logró el 15.88% de los votos emitidos frente al 74.31% obtenido por Adolfo Ruiz Cortines. La verdadera magnitud del respaldo de los ciudadanos a esta candidatura es imposible saberla (Martínez, 1990: 28).

leyes electorales que buscaron limitar la participación de los partidos, exigiéndoles como requisito constituirse como partidos políticos nacionales para participar en procesos electorales. Fue la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la primera que reguló la formación de los partidos políticos²⁸. De esta manera se buscó evitar que pudieran aparecer repentinamente alianzas entre personalidades políticas que rápidamente constituyeran un partido y compitieran en una elección presidencial.

En la ley de 1951, tomando en cuenta lo que había ocurrido con la oposición de Ezequiel Padilla y en vísperas de una nueva elección presidencial, apareció por primera vez en la legislación electoral mexicana la normatividad sobre la propaganda electoral en el capítulo IX de las Garantías y recursos²⁹. Era incipiente pero se iniciaba una reglamentación cuyo fin primordial era controlar el funcionamiento de los partidos. Naturalmente, no se mencionaba nada con respecto a los medios de comunicación a pesar de que desde el principio del régimen de la revolución mexicana se había hecho uso de la radio y posteriormente de la televisión. Álvaro Obregón, por ejemplo, había pronunciado mensajes por la radio y Miguel Alemán fue el primer candidato en pronunciar un discurso de campaña por televisión.

²⁸ Aumentaron los requisitos y el número de afiliados necesarios para obtener el registro como partido político nacional, estableció que: Artículo 24. - Para la constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:

I. Contar con número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una..." (García, 1978: 298).

²⁹ Artículo 125. - La propaganda electoral estará sujeta a las siguientes reglas:

I. Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos;

II. Se prohíben las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, o que inciten al desorden;

III. No se permitirá el empleo de los pavimentos de las calles, calzadas o carreteras y de las aceras y cordones respectivos, y el de las obras de arte y de los monumentos públicos para la fijación o inscripción de la propaganda;

IV. Se prohíbe la fijación e inscripción de propaganda en los edificios públicos de la nación, de los estados o de los Municipios; en los locales de las oficinas públicas de cualquier categoría o en los edificios que estas ocupen, así como la inscripción de la propaganda, sin permiso del propietario, en los edificios y obras de propiedad particular (García, 1978: 421).

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

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

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

3. De acuerdo con la reglamentación correspondiente, cada partido político nacional podrá disponer hasta de diez minutos quincenales en la radio y televisión con cobertura nacional para la discusión de sus tesis ideológicas, dentro de un mismo programa en que participarán, sucesivamente, los partidos que lo hayan

solicitado, en el orden de la fecha de su registro ante la Secretaría de Gobernación y en igualdad de condiciones.

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

... 7. Corresponde a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantengan dentro de lo dispuesto por esta ley y los demás ordenamientos legales, decidir en caso de cualquier inconformidad e imponer las sanciones correspondientes (García, 1978: 421).

Aparentemente la ley de 1973 aumentó las posibilidades de los partidos políticos pues incluyó, por primera vez, el acceso a los medios de comunicación masiva, pero la asignación de tiempos, la producción y los contenidos eran controlados por la Secretaría de Gobernación lo que limitó la difusión de sus ideas. También se limitó a los partidos al ampliar sus obligaciones reforzando la facultad de la Secretaría de Gobernación para sancionar, con la pérdida del registro, a aquellos que no cumplieran con sus obligaciones. Con las restricciones y sanciones esta ley era muy rigurosa, lo que le permitió mantener un control ilimitado sobre las campañas electorales, reservándose la posibilidad de retirar el registro a los partidos que, a su parecer, incumplieran con la legislación³⁰.

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

³⁰ Artículo 201. - La Secretaría de Gobernación podrá suspender el registro de un partido político en los siguientes casos:

...III. Cuando destine las franquicias postales o telegráficas que se le otorgan, o los derechos que tenga en la radio y la televisión, para fines ajenos a los señalados por esta ley y reglamentos...

Artículo 204. La Comisión Federal Electoral suspenderá el acceso de los partidos a la radio y a la televisión, por uno, varios o la totalidad de los programas a que tenga derecho durante la campaña electoral respectiva, en caso de violaciones a lo dispuesto por esta ley, o a las otras disposiciones que regulen las transmisiones por radio y televisión (García, 1978: 504-505).

partidos también eran parte del estado. En el art. 48 se estableció como prerrogativa de los partidos políticos tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión.

Por supuesto, el acceso a estas prerrogativas tenía límites y requisitos³¹. El acceso a los medios de comunicación se centralizó, limitando los posibles contenidos que los partidos podían dar a su propaganda y se mantuvo un control absoluto en la asignación de estos recursos en tres instancias: Secretaría de Gobernación, Comisión Federal Electoral y Comisión de Radiodifusión.

Como había ocurrido con la sucesión de 1946 y de 1952, en 1988, parecía claro que las fisuras que se estaban produciendo en el partido gobernante implicarían el surgimiento de un nuevo brote opositor que, se pensaba, se limitaría como en los casos anteriores al tiempo del proceso electoral. Otro factor importante era el hecho de que se habían iniciado las reformas orientadas al mercado, que redujeron sustancialmente las intervenciones estatales discrecionales. De esta manera, en el Código Federal Electoral de 1987 se ampliaron las prerrogativas, pero también las restricciones, en materia de acceso a los medios de comunicación (COFIPE, 1987: 274). Se incorporó la obligación de los partidos políticos de difundir una plataforma electoral mínima del partido y de su candidato en cada una de las

³¹ Art. 49 La Comisión Federal Electoral determinará mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas a que se refiere el artículo anterior.

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

SECCIÓN A. *Radio y televisión.*

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

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

g) La Comisión de Radiodifusión tendrá a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes (COFIPE, 1987: 516-518).

elecciones en que participarán. Las obligaciones y límites a los mensajes de los partidos políticos aumentaron de manera considerable³².

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

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, promulgado después de la elección de 1988 que fue severamente cuestionada y que obligó a introducir modificaciones ya no solo cosméticas sino que empezaron realmente a abrir las posibilidades de contiendas relativamente equitativas, se continuó especificando el contenido de los discursos electorales. Por la mayor presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación y por la fuerza y representatividad que alcanzaron frente a la opinión pública, se amplió y puntualizó la obligación de dar a conocer su plataforma

³² Art. 49 Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales.

Art. 56 Los partidos políticos deberán presentar, con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión; los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta. Los guiones deberán ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción" (COFIPE, 1987: 21-22).

electoral³³. La centralización sobre el control de la comunicación de los partidos políticos, expresada en una comisión gubernamental que se hacía cargo del proceso, fue dando paso a una entidad descentralizada en la que los partidos tenían el derecho de tener un representante con derecho a voz y voto.

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

2. La Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Cada uno de los partidos políticos tendrá derecho a acreditar ante la Comisión un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido (COFIPE, 1990: 29).

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

... 3. Durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuestas o sondeos que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de lo que se haya realizado (COFIPE, 1990: 106).

Con las reformas de 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se inició el proceso de apertura del IFE, se creó la figura de consejero ciudadano

³³ Art. 38 Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

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

o) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos (COFIPE, 1990: 25-26).

otorgándole peso e influencia en la integración y toma de decisiones de los órganos de dirección, dándoles la mayoría de votos. Sin embargo, esta apertura, pese a su indudable importancia fue parcial e incompleta, ya que permanece el Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo del IFE.³⁴

En el COFIPE de 1994, la legislación se hizo más compleja, sobre todo en lo referente a las campañas políticas y los discursos electorales. Los derechos de los partidos políticos reconocidos en la legislación se ampliaron. En el artículo 36, de nueva cuenta se plantea el tema del financiamiento público y se reconoce el derecho de todos los partidos políticos a disfrutarlo en condiciones de equidad (COFIPE, 1994: 25). Con el mismo propósito de dar la mayor credibilidad posible a los procesos electorales el acceso a los medios de comunicación aumentó considerablemente.

El Código Federal Electoral de Procedimientos Electorales estableció, en el artículo 182, que los gastos de los partidos políticos en propaganda electoral, no podían rebasar los topes de gastos de campaña establecidos por el propio Instituto. Evidentemente esto representó un avance fundamental, en el proceso de apertura y competitividad electoral, sobre todo porque redujo la discrecionalidad en la asignación de los recursos y limitó el acceso indiscriminado del PRI a los recursos gubernamentales. De esta manera, por lo menos en la ley, se hizo un reconocimiento explícito de que se había funcionado en condiciones inequitativas y que eso tenía que corregirse.

³⁴ “Lo extraordinario de las circunstancias de 1994 obligó al gobierno a dar un paso igualmente extraordinario y que había resistido desde su nacimiento: otorgar independencia a la autoridad electoral. Hasta ese momento, la Secretaría de Gobernación... era el gran juez y parte en el proceso electoral y poco importaba que los resultados tuvieran ese enorme vicio de origen... obligado por las circunstancias coyunturales y por los efectos de la evolución de largo plazo, en 1994 el gobierno debió ceder la dirección del Instituto federal Electoral a un cuerpo de consejeros donde ya no dominaban los priístas” (Meyer 2000: xvi).

Con el fin de elevar el nivel político de la propaganda electoral y en concordancia con la competitividad electoral creciente, lo que implicaba que diversos partidos políticos se disputaban verdaderamente el mercado electoral, el artículo 186 buscó que los partidos y candidatos tuvieran un intercambio discursivo con nivel. Estableció que los partidos, “...que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros” (COFIPE, 1994: 25).

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

Estas reformas electorales sin duda obedecieron a una situación en la que los partidos políticos de oposición al régimen autoritario se habían fortalecido, lo que provocaba una competencia electoral intensa. A su vez, la contienda electoral se ampliaba como resultado del continuo proceso de liberalización política. En este sentido, con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aplicables al proceso electoral de 1997 el control sobre el proceso electoral que durante ochenta años mantuvo el ejecutivo, a través del Secretario de Gobernación, dio paso a una nueva conformación de los órganos electorales: el avance, en esta ocasión, llegó a ser de enorme trascendencia ya que el control

del proceso electoral quedó en manos de ciudadanos, reforzándose la independencia del Instituto Federal Electoral al desligar al poder ejecutivo de su integración y reservar el voto exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

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

Las reformas al Código de 1997 resultan fundamentales porque dotaron de autonomía al Instituto Federal Electoral, pero también porque determinaron las bases de los derechos y obligaciones de los partidos políticos durante sus campañas electorales y en su relación con los medios de comunicación. La reforma de 1997 fue tan importante que desde entonces el libro segundo de los Partidos Políticos no ha sufrido modificaciones, de modo que los dos procesos electorales objetos de este estudio, 2000 y 2003, se han desarrollado bajo el mismo marco legal.

Por la importancia de este marco jurídico, en lo que sigue lo expondremos ampliamente. Esta reforma se caracterizó por buscar garantizar condiciones de equidad en el acceso al financiamiento público y a las prerrogativas para todos los partidos políticos. En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1997 se buscó sobre todo reglamentar las campañas y los discursos de los partidos políticos en los medios de comunicación, se

mantuvo y fortaleció el derecho de los partidos políticos al financiamiento público y a las prerrogativas. En el artículo 38 se determinaron como obligaciones de los Partidos Políticos:

- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros...
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña... (COFIPE, 2005 en www.cdhecu.gob.mx).

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

Respecto a los tiempos de Radio y Televisión, en el artículo 44 se estableció que “del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación” (COFIPE, 2005 en www.cdhecu.gob.mx). Con el fin de garantizar que esos tiempos se utilizarán adecuadamente, se determinó que los partidos políticos deberán utilizar, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Al mismo

tiempo, con el propósito de garantizar las condiciones de equidad en la transmisión de los programas de los partidos políticos, se estableció que los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas que correspondan a cada partido se hará mediante sorteos semestrales.

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

- ...1. La Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos determinará las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, tomará las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.
2. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidará que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia.
3. La Dirección Ejecutiva gestionará el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx).

En cuanto a la regulación sobre el uso de la televisión, en el artículo 47 se hicieron precisiones acerca de este tema, incluso se establecieron tiempos de transmisión. Se fijó que en las elecciones para elegir presidente de la República “...el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión y en los procesos electorales en que se elija el Congreso de la Unión los tiempos de transmisión serán del 50%” (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx).

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

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

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

3. El tiempo de transmisión... se distribuirá entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral” (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx).

En esta ley se conservó la atribución de los partidos políticos de contratar tiempo en la radio y televisión y se hicieron modificaciones que tienen que ver con la imparcialidad de los medios informativos. De entrada se repitió que “El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos” (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx). Adicionalmente se determinó que:

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

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx).

En realidad, estos intentos para conseguir que los medios sean imparciales no fueron exitosos. Los medios no responden a la legislación electoral, los monitoreos solo pueden controlar los tiempos de transmisión en los noticieros, pero no los contenidos. Tampoco es posible evitar que particulares contraten tiempo de transmisión para favorecer a un partido

o para hacer propaganda contra de otro. Se trata, así, de esfuerzos encomiables, pero definitivamente insuficientes.

Una consideración novedosa de la reforma de 1997 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue que, por primera vez, se trató de resolver el problema de la parcialidad de los medios de comunicación. En el artículo 186 se reconoció a partidos y candidatos el derecho de aclaración, cuando consideren que la información difundida en los medios de comunicación deforma sus actividades, atributos y mensajes. Este derecho es reconocido con independencia de las disposiciones civiles y penales.

Un asunto que mereció la atención de los legisladores fue el relativo a las encuestas. Como ya se había advertido en la reforma anterior, las encuestas pueden ser un arma propagandística. Por ello, en congruencia con el propósito de que el clima de competitividad se preserve y en prevención de malos manejos de los partidos políticos y medios de comunicación, en el artículo 190 se estableció que las personas que realicen encuestas o estudios de opinión, además de entregar el estudio completo al Instituto Federal Electoral, “adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General” (COFIPE, 2005 en www.cddhcu.gob.mx).

La reforma al Código Electoral de 1997 trató de resolver un conjunto de asuntos que pudieran manchar la imparcialidad y transparencia indispensables para que un proceso electoral fuese democrático. Las modificaciones son precisiones que llegan al detalle con respecto a los tiempos y a los usos de la propaganda electoral en los medios de difusión masiva, se puntualizan los montos del financiamiento público, se afinan los mecanismos de registro y control del ejercicio de ese financiamiento y, finalmente, son más rigurosas las

sanciones para los partidos que violen las disposiciones. Como hemos advertido, toda la fiscalización se localiza en un solo lado de la ecuación, mientras que el otro se mantiene intocado, lo que altera las condiciones de equidad perseguidas.

Adicionalmente a la Constitución y al Código Electoral de Procedimientos e Instituciones Electorales, las actividades de los partidos políticos son delimitadas por el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes. El objetivo de esta norma es vigilar el destino del financiamiento público y en el caso del financiamiento privado de los partidos políticos averiguar su origen y también su destino. Para ello se faculta a la autoridad electoral para vigilar el apego a derecho en el ejercicio de estas atribuciones³⁵. Este reglamento surge para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 49 A del Código Electoral³⁶.

³⁵ Las actividades de fiscalización entrañan, excepto el caso de la publicidad o transparencia, elevados costos de operación y de oportunidad, por las estructuras burocráticas que se encargan de dichas actividades y por todo lo que deja de hacerse en materia de prevención y persecución del delito (IFE, 2000: 72).

³⁶ La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

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

Aunque se formulan con un mismo propósito general y un sentido específico común, el Código Electoral y el reglamento tratan de garantizar cosas diferentes. En el Código se establecen los derechos de los partidos políticos tanto al financiamiento público como a las prerrogativas y en el reglamento se establecen las obligaciones de los partidos políticos de reportar tanto el origen como el destino de sus recursos³⁷. Con el diseño del Código se resuelven derechos y con el reglamento, en la medida en que se da por supuesto que los partidos políticos buscarán ventanas de oportunidad para lograr mejores condiciones en la competencia electoral, ya sea rebasando los topes de campaña, recibiendo financiamiento de fuentes prohibidas, o bien rebasando los topes para financiamiento privado, se busca controlar, por lo que se establecen obligaciones.

El diseño de la fiscalización de los partidos políticos es muy reciente. La primera experiencia de fiscalización ocurre con el Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, del 7 de diciembre de 1998. Durante el proceso federal de 1997 los partidos políticos gozaron del derecho al financiamiento público pero no tuvieron que reportar ni justificar su ejercicio³⁸. Ello, por supuesto, da cuenta del avance en la competencia electoral, ya que el uso de recursos se convierte en un factor que puede desequilibrar la contienda. Estos recursos, además, que pueden provenir de fuentes

³⁷ “el imperio de la ley es una variable que parece impactar de manera clara en la pretensión preservativa de los regímenes de financiamiento, puesto que por más salvaguardas que contemplan los diseños de financiación de la actividad político-electoral, si no se encuentran acompañadas de un escenario de confiabilidad de las disposiciones normativas, difícilmente puede garantizarse un desempeño acorde a la naturaleza democrática de los actores que intervienen en las actividades de financiamiento” (IFE, 2000: 81).

³⁸ El Código Federal Electoral de 1987 en el artículo 1 fracción VIII señalaba que los partidos políticos justificaron anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. No existe constancia de que esa norma se haya acatado (Cárdenas, 2004: 6).

estatales, aunque diferentes de las prerrogativas acordadas y conocidas, así como de origen privado, incluso extranjero, se entienden como ilegales y, por tanto, motivo suficiente para modificar el carácter de una elección.

Por la importancia del tema y por las dificultades técnicas que implica la fiscalización, se han realizado varias reformas al Reglamento tendientes a aumentar sus posibilidades de vigilancia y a mejorar los resultados. Respecto a la elección federal de 2000³⁹, los partidos políticos condujeron sus acciones de acuerdo con el Código Electoral y el Reglamento con las modificaciones aprobadas el 17 de diciembre de 1999 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2000.

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

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

³⁹ Sin embargo, “incrementar la eficacia de la fiscalización supone darse a alguna de las siguientes tareas o una combinación de ellas; elevar la eficiencia respecto al uso de recursos, aumentar el presupuesto destinado a esta tarea o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización” (IFE, 2000: 117).

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

- ... 12.8. Los comprobantes de los gastos efectuados en propaganda en radio y televisión deberán incluir los promocionales que amparan la factura y el periodo de tiempo en el que se transmitieron. Los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales son parte de la operación mercantil y no implican donación alguna,
- a) Los comprobantes de gastos efectuados en propaganda en televisión también deberán especificar el tipo o tipos de promocionales que amparan, y el número de transmisiones realizadas para cada tipo de promocional.
 - b) Los comprobantes de gastos efectuados en propaganda en radio, también deberán especificar el tipo o tipos de promocionales que amparan, y el número de transmisiones realizadas para cada tipo de promocional (Reglamento en www.ife.org.mx).

Dado el derecho de los partidos políticos para gozar de financiamiento y determinado por las dificultades para fiscalizar el destino de los recursos asignados a cada uno de los partidos, se otorgaron amplias facultades a la comisión de fiscalización. En el artículo 19 se determinó que:

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

Sin duda, uno de los temas que más ha llamado la atención es el relativo a los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales. Lo reciente de los procedimientos de fiscalización, las dificultades técnicas para llevar a cabo la vigilancia y los comportamientos de los dos grupos de actores motivo de este análisis: los partidos políticos y los medios de comunicación, han propiciado que el órgano fiscalizador realice constantes reformas al reglamento a fin de ampliar sus capacidades técnicas de fiscalización. Esta es la razón por la que el proceso electoral de 2003 se llevó a cabo bajo las reformas al Reglamento de diciembre de 2002. Estas reformas incorporan básicamente ajustes técnicos

que buscan efficientar el control y vigilancia del origen, uso y aplicación de los recursos de los partidos políticos y en la presentación de sus informes.

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

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

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

promocionales que fueron resultado de bonificaciones hechas por las empresas transmisoras.

Con estas precisiones se busca obtener dos objetivos. En primer lugar que la información relativa al valor unitario de cada uno de los promocionales de cada partido político permitirá transparentar las operaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación. En segundo lugar se complementa la regla del artículo 12.8 que establece que los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales no implican donación alguna. Ello se realiza obligando a que las empresas vendedoras formalicen la factura en papel oficial y en materia de bonificaciones se incluyen una consideración sobre los valores unitarios y las tarifas de los promocionales⁴⁰.

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

⁴⁰ Con la precisión de que esto es así siempre y cuando el valor unitario de los promocionales recibidos por dicho concepto no sea menor al mínimo de las tarifas que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con los artículos 9, fracción IV, y 53 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Lo anterior se establece en consonancia con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

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

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

Como puede observarse, las reglas que determinan el comportamiento de los partidos políticos han tenido una evolución que se explica por la manera como se han ido fortaleciendo los partidos opositores al partido oficial, lo que ha convertido la arena electoral en un espacio en el que verdaderamente se disputan los votos de los electores. A través de la vía electoral los partidos buscaron hacerse del gobierno, lo que se convirtió en un impulsó al proceso de liberalización política que, posteriormente, condujo a la transición democrática. Durante el periodo de liberalización política, la regla electoral tendía a equilibrar las condiciones de competencia de los partidos políticos con registro. Ello implicó un esfuerzo constante que se concentraba en garantizar el acceso al financiamiento y a las prerrogativas y a buscar que los partidos accedieran a él bajo condiciones de equidad⁴¹. Por otro lado, con las reglas establecidas para el reconocimiento de nuevos partidos políticos se mantuvo la estructura oligopólica vigente, abriendo a cuentagotas la puerta a los nuevos competidores. Es indudable que, también en este aspecto, un factor que

⁴¹ La alta propensión rentista del régimen de financiamiento de la actividad político-electoral en México es quizá una de sus características torales. Esto supone que los actores políticos se muevan en un ambiente presupuestal relajado. A los partidos políticos se los proporcionan recursos de manera permanente para llevar a cabo sus actividades ordinarias; gozan de esta prerrogativa porque están definidas como entidades de interés público (IFE, 2000: 121).

contribuyó poderosamente al mantenimiento de la estructura política oligopólica es el interés de los partidos actuales y el tipo de alianzas que se han desarrollado con los partidos menores, permitiéndoles subsistir pese a carecer de un respaldo popular demostrable.

Una vez que el proceso de transición democrática por la vía electoral permitió la alternancia, las preocupaciones cambiaron. La competencia electoral obligó a enfrentar dinámicas propias de sistemas competitivos. Una vez garantizado el derecho al financiamiento público y a las prerrogativas, la preocupación esencial es vigilar el ejercicio de ese financiamiento⁴² y controlar la relación de los partidos políticos con los medios de comunicación, factor esencial en la competencia electoral, con el objetivo primordial de que la competencia electoral no distorsione las condiciones de equidad establecidas en la ley.

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

⁴² Un apartado interesante de este reglamento, aunque no directamente relacionado con el tema de los medios de comunicación, es el relativo a los reportes de gastos en los procesos electorales internos de los partidos políticos, en este sentido, en el Art. 16 del reglamento se determina que:

...16-A.1. En el informe anual deberán reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales...

...16-A.4. Todos los ingresos que se reciban y los egresos que se realicen con motivo de las campañas internas referidas deberán registrarse en la contabilidad del partido en diversas subcuentas de conformidad con el Catálogo de Cuentas, y deberán estar soportados con la documentación... (Reglamento en www.ife.org.mx).

En todo caso, los partidos políticos tienen la clara obligación de presentar informes. Son vigilados por una autoridad y reciben sanciones si sus actividades se ubican fuera del marco legal⁴³. Las actividades de los partidos políticos se encuentra limitadas por un marco jurídico que reconoce sus derechos, pero que además les asigna importantes obligaciones que son fiscalizadas por una autoridad, ciertamente limitada pero activa, de modo que la acción de los partidos políticos durante los procesos electorales enfrenta restricciones importantes, mientras que la de los medios de comunicación es prácticamente inexistente.

2.2. Diseño institucional de los medios de comunicación durante los procesos electorales

En contraste con el desarrollo que ha tenido la reglamentación sobre los partidos políticos y con la gama de asuntos que aborda, en la normatividad sobre los medios de comunicación el principal objetivo es garantizar la libertad de expresión. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 6 se estableció que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado” (Constitución, 1999: 10). En el mismo sentido, en el artículo 7 se establece que:

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta,

⁴³ “el debate actual en torno a las reformas que requiere nuestro sistema electoral gire fundamentalmente en torno a la necesidad de promover una reforma que fortalezca los mecanismos de fiscalización y transparencia en los ingresos y gastos de los partidos. Este asunto está relacionado con la demanda de disminuir gradualmente el monto de financiamiento público a partidos y campañas, pues además de que el financiamiento público que gozan es muy alto a escala internacional, la falta de fiscalización no permite garantizar que los recursos que provee tal financiamiento se asignen a las actividades contempladas originalmente (Guerrero, 2004: 11).

que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito (Constitución, 1999: 10).

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

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

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

... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal... (Constitución, 1999: 23).

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

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

... La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia (Constitución, 1999: 34).

En lo que respecta a la normatividad específica de los medios de comunicación, en la Ley Federal de Radio y Televisión en el artículo 1 se establece que “corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan

las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible” (www.cddhcu.gob.mx).

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

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

Dado que la Ley Federal de Radio y Televisión se encuentra sujeta a lo establecido en el 27 constitucional, en el artículo 8 de esta Ley se establece que todo lo relativo a ambos medios es de jurisdicción federal, correspondiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión y a la Secretaría de Gobernación corresponde vigilar las transmisiones de ambos medios⁴⁴.

Para demostrar la centralidad y las posibilidades de intervención que tiene el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación en el artículo 13 se establece que el Ejecutivo

⁴⁴ Artículo 10

Compete a la Secretaría de Gobernación:

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

V.- Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta ley (www.cddhcu.gob.mx).

Federal al otorgar concesiones determinará "...la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión..."(www.cddhcu.gob.mx). De hecho, la explotación de una concesión no es ilimitada: el tiempo máximo es de 30 años⁴⁵. Adicionalmente en el artículo. 34 se establece que:

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

Un artículo que guarda relación con los gastos de campaña de los partidos políticos, concretamente en el gasto destinado a pagar información difundida por los medios de comunicación, es el 53. En el se determina que "La Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijará el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras comerciales en el cobro de los diversos servicios que les sean contratados para su transmisión al público." (www.cddhcu.gob.mx) y es la misma Secretaría la encargada de vigilar que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan bonificaciones que impliquen la reducción de las tarifas⁴⁶.

En buena medida esta Ley fue diseñada a fin de garantizar el derecho de expresión. Ello se especifica claramente en el artículo 58, en el que se declara que: "El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de

⁴⁵ Aunque el mismo artículo establece que: "el término de una concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros..." (www.cddhcu.gob.mx).

⁴⁶ La excepción a esta regla también fue contemplada en la legislación: "Artículo 55 Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:
I.- Los convenios celebrados por las difusoras, con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la Sociedad o de un servicio público..." (www.cddhcu.gob.mx).

limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes” (www.cddhcu.gob.mx).

Ello, por supuesto, no implica que el respeto a esta libertad obligue a que el estado renuncie a sus atribuciones. En consecuencia, las posibilidades de intervención estatal se mantienen vigentes: en el artículo 49 se determina que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Además en el artículo 26 se determina que todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación, adicionalmente se establece un menú muy amplio de posibles prohibiciones a cargo de la misma Secretaría de Gobernación⁴⁷.

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

⁴⁷ Artículo 63

Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos (www.cddhcu.gob.mx).

Al igual que los partidos políticos, los medios de comunicación, especialmente la televisión, no participan en la vida pública como libres competidores, constituyen monopolios que gozan de la protección del Estado. Cuando ambas estructuras concentradas interactúan, de un lado, oligopolios que responden a intereses políticos que son explícitos y, del otro lado, monopolios que responden a intereses particulares que no son públicos, uno de ellos tiene menores restricciones y menos obligaciones que cumplir, por lo que la competencia ocurre en condiciones de desventaja para los partidos políticos.

La ley de Radio y Televisión no se adaptó a las condiciones de competitividad electoral, no se transparentaron sus funciones públicas y, con ello, se oscureció su posible relación con los partidos políticos, colocándolos en una situación de muy baja restricción para la negociación⁴⁸, produciendo inequidad en la competencia electoral y generando un impacto fundamental para los ciudadanos: la reducción de las fuentes de información, lo que erosiona el circuito completo de la representación democrática.

⁴⁸ “entre quienes nos preocupamos por los medios y sus relaciones con el poder político y con la sociedad en este país, estamos acostumbrados a reconocer cada vez con mayor impasibilidad que el régimen legal para la comunicación se encuentra patéticamente atrasado, que las leyes que tenemos no se cumplen o se cumplen mal, que incluso a veces es preferible que esas leyes no se acaten porque de ser así padeceríamos la aplicación de una restrictiva moral conservadora o los excesos de un autoritarismo estatal paternalista y censor” (Trejo, 2000: 135).

Capítulo 3

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

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

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

Esta ola de cambios, que en América Latina se dio junto al fin de los gobiernos militares, abrió las sociedades a regímenes de carácter democrático. En ellos, una vez superadas las dictaduras, ocurrió una intensa lucha política entre los partidos para conquistar los gobiernos de sus países. En esta lucha, los medios de comunicación han tenido un papel

trascendente. Estos medios de comunicación, la industria misma, están constituidos por poderosas empresas privadas, sin ningún contrapeso estatal y con un Estado disminuido en sus capacidades regulatorias y de control.

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

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

De acuerdo con esta literatura que se ha ocupado del tema del funcionamiento y de la construcción de instituciones democráticas, los resultados electorales son definidos por los medios de comunicación, en la medida en que es a través de ellos que los partidos políticos difunden sus plataformas, presentan a sus candidatos y dan cuenta de su confrontación con

los adversarios políticos. Una parte de esta información es difundida por los espacios de información noticiosa, mientras que otra, probablemente la de mayor importancia, se hace con anuncios pagados. En consecuencia, la variable del financiamiento resulta fundamental en la definición de los resultados electorales. Se trata del encuentro comercial entre los partidos y los medios, particularmente las televisoras, que ocurre en un contexto en que se conjuga la propiedad privada de las televisoras y la necesidad de los partidos políticos de anunciarse en sus espacios publicitarios con el fin de competir por los votos.

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

3.1. Financiamiento público y competencia electoral.

La teoría democrática ha sostenido que una parte fundamental de la competencia electoral, en una gran parte de los países democráticos, se desarrolla en el espacio de los medios electrónicos. La decisión política que privilegia el uso de los medios de comunicación frente a otras posibilidades de comunicación relativamente más directa, ha implicado que la

cantidad de votos que obtienen los partidos se considera como relacionado directamente con la cantidad de tiempo que cada uno de esos partidos políticos ocupa en los propios medios.

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

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

Según el Código Electoral, los partidos políticos establecen una doble relación con los medios de comunicación: una que se relaciona con las prerrogativas y otra que tiene que ver con la compra de tiempo-aire para transmitir propaganda política. En cuanto a las

prerrogativas, los partidos políticos no tienen relación directa con los medios de comunicación. La negociación la realiza el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto que, de acuerdo con el artículo 43 del Código, tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de los tiempos oficiales que se les otorga.

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

Pero, la relación de intermediación que el Instituto Federal Electoral realiza entre los partidos políticos y los medios de comunicación no se limita a distribuir los tiempos oficiales del Estado, también establece una relación comercial con los medios de comunicación, en tanto que el artículo 47 determina que se adquirirán para su distribución mensual hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos (COFIPE, 2005 en www.cdhecu.gob.mx).

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

representación en la Cámara el 30% en forma igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su fuerza electoral (COFIPE, 2005 en www.cdhu.gob.mx).

En el artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales (COFIPE, 2005 en www.cdhu.gob.mx). En este mismo ordenamiento se establece que los partidos políticos tendrán derecho a financiamiento público en dos modalidades: para actividades ordinarias y para campaña electoral. En ambos casos se utiliza un mismo criterio que resulta fundamental: el cálculo de los costos mínimos de campaña.

Este costo mínimo de campaña se obtiene mediante la siguiente fórmula “El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña (COFIPE, 2005 en www.cdhu.gob.mx).

En el Código se señala que en año de proceso electoral se otorgará a los partidos políticos un monto igual al que reciben para gastos ordinarios. En base a los criterios a partir de los cuales se determina el costo mínimo de una campaña para diputado, senador y presidente

de la República se determina el monto del financiamiento. Para llegar a estos montos se realizan las siguientes operaciones:

- II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;
- III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;
- IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente (COFIPE, 2005 en www.cdhuco.gob.mx).

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

Aunque el financiamiento público pudiera ser el de mayor relevancia sobre cualquier otro tipo de financiamiento⁴⁹ los partidos políticos están obligados a presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE los

⁴⁹ De acuerdo con el Código las otras fuentes de financiamiento son:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:
- b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, se deberán sujetar a las siguientes reglas:
 - I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;
- c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales... y
- d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban (COFIPE, 2005 en www.cdhuco.gob.mx).

informes del origen y monto y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad, en dos informes diferentes: los anuales y los de gastos de campaña.

Luego de establecer estas importantes consideraciones, en el artículo 48, con el fin de lograr condiciones de equidad en la competencia y tratando de corregir los posibles efectos de la preferencia electoral de los concesionarios de los medios de comunicación, se estableció que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, dichas tarifas no podrán ser superiores a las de publicidad comercial⁵⁰.

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

Son estos dos factores los que efectivamente originan la inequidad en la competencia y que se han tratado de resolver por la vía del Código. Por una parte, la posibilidad de negociación entre las televisoras y los partidos políticos dependen de los toques de campaña y, por otra parte, el Código prevé que todos los partidos políticos tengan la oportunidad de

⁵⁰ 3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero (COFIPE, 2005 en www.cdhecu.gob.mx).

comprar a los mismos costos, pero esto es prácticamente imposible porque el catálogo de precios establece un techo muy alto a partir del cual los partidos tienen posibilidades de negociar hacia la baja los precios, lo que podría ocurrir como una consideración a los partidos y a sus plataformas, lo que significa que los medios podrían ofrecer descuentos a los partidos que les interese apoyar.

Existen dos argumentos para explicar esta posibilidad de tarifas diferenciadas. El primero es que el catálogo establece costos máximos y no mínimos, de manera que es posible que determinado por sus preferencias partidistas un medio ofrezca una tarifa muy por debajo del precio contemplado en el catálogo a un determinado partido político y en cambio, a otro partido le ofrezca el costo establecido en el catálogo. La segunda explicación es de corte comercial, ya que es posible que determinado por el volumen de compra un concesionario decida ofrecer mejores precios, paquetes y promociones a sus mayores compradores, colocando con este ejercicio en mejores condiciones de competencia a los partidos que al recibir más financiamiento pueden comprar más y al comprar más pueden conseguir precios más bajos o bonificaciones.

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

La facultad exclusiva otorgada por el Código para que los partidos políticos compren espacios en radio y televisión y realicen el contrato directamente, abre espacios de

negociación entre partidos y concesionarios colocando en una mejor posición a los partidos políticos que han logrado un mejor desempeño electoral. Este desempeño, a su vez, resulta explicado por los votos que históricamente han obtenido, lo que le otorga un financiamiento público mayor y, en consecuencia, pueden comprar más tiempo en los medios y por el posible cálculo de éxito realizado por los empresarios de los medios de comunicación electrónicos.

3.2. Topes y gastos de campaña en las elecciones de 2000 y 2003

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

Esta relación de compra-venta de tiempos de transmisión, es posible en la medida en que los partidos cuenten con recursos para llevarla a cabo. Estos recursos pueden provenir de los montos de financiamiento público que reciben los partidos políticos tanto para actividades ordinarias como para actividades de campaña electoral y de las aportaciones de particulares, miembros de los partidos o simpatizantes. Para la elección concurrente del año 2000, en la que se renovó el poder legislativo en las Cámaras de Diputados y Senadores y

hubo elección presidencial, tomando como base lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se fijaron por acuerdo del Consejo General los montos del financiamiento para gastos de campaña de los partidos políticos.

Como anotamos, para obtener el monto del financiamiento se toman como base los costos mínimos de campaña por diputado, senador, así como para la campaña presidencial. Para la elección de 2000, se partió de un costo mínimo de la campaña para la Cámara baja de \$301,124.92 para la Cámara alta el dato considerado fue de \$608,694.68, y para la campaña para presidente fue de \$197'316,073.65. (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2000 en www.ife.org.mx).

Una vez determinado el costo mínimo de una campaña para diputado, este costo se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras, es decir se multiplica \$301,124.92 por 500, que es el número total de diputados, 300 de mayoría relativa y 200 plurinominales y la cifra resultante se multiplica ahora por cinco, que son los partidos que entonces tenían representación en el Congreso⁵¹ quedando en un monto de \$752'812,300.00. Para la elección de senadores se realiza la misma operación, es decir \$608,694.68 multiplicado por 128, que es el número total de senadores, 64 de mayoría relativa, 32 para la primera minoría y otros 32 plurinominales. El resultado se multiplica después por los cinco partidos con representación en la Cámara, dando como resultado \$389'564,595.20.

⁵¹ Partido Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México.

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

Con estos montos calculados, el financiamiento público para gastos de campaña que se asignó a cada uno de los partidos políticos fue el siguiente:

Tabla I
Financiamiento público para los partidos políticos en la elección del año 2000

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

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

Establecido el monto total del financiamiento público y repartido entre los partidos políticos que participarán en la contienda electoral, se planteó que con el fin de lograr un mayor equilibrio en la competencia, el Consejo General del IFE fijaría topes para los gastos

de campaña. La idea rectora es que con estas limitaciones se logran condiciones equitativas de competencia, ya que con los topes a los gastos que cada partido realiza se trata de equilibrar el financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos para cada proceso electoral.

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

Para la elección del 2000, el tope máximo de gastos de cada campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa fue de \$738,737.27. Multiplicando esta cifra por los 300 diputados que serán electos en el mismo número de distritos uninominales, la cifra total es de \$ 221'621,182.50⁵².

⁵² b) Para la elección de diputados, además de los elementos señalados, se considerarían las variables de área geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas, asignando valores a cada variable obteniendo un factor que se multiplicaría por el valor unitario del voto para diputado por el número de

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

En lo que respecta a la elección presidencial, los topes de gastos de campaña se fijan con base en multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado, multiplicado por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para presidente. Una vez realizadas estas operaciones y considerando que de acuerdo con el código la campaña para presidente dura 162 días nos da un total de \$491'816,870.75, cantidad que constituye el tope máximo de gastos de campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

La versión del reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales, bajo la cual

ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito de que se tratara, al día último de octubre del año previo a la elección. c) para la elección de senadores, cada entidad federativa tendría un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características y cada junta local sumaría la cantidad que se hubiere fijado como topes de gastos de campaña correspondientes a cada uno de los distritos en que se divide la entidad federativa. Esta suma constituiría el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores de la entidad de que se tratara. (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2000 en www.ife.org.mx).

elaboraron sus informes los partidos políticos que participaron en el proceso electoral del año 2000, estableció la obligación de los partidos políticos de registrar contablemente sus ingresos y egresos. Para reportar sus gastos en radio y televisión, se estableció que deberían presentar la documentación de los pagos y los promocionales que ampara la factura así como los horarios de transmisión. Sin embargo para esa elección no se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar de manera desagregada sus informes de campaña especificando el destino de sus recursos.

En esa campaña de 2000, hemos mostrado el monto del financiamiento que cada partido recibió. Con este dato, junto con los topes de campaña fijados, los partidos rindieron sus informes. Según esos reportes entregados a la Comisión de fiscalización, los partidos políticos gastaron los siguientes montos durante el proceso electoral del año 2000, distribuidos en los siguientes rubros:

Tabla 2
Gastos de los partidos políticos para la elección del año 2000

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

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

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

En la tabla que sigue, se contrastan dos datos: el financiamiento público recibido por los partidos políticos para gastos de campaña durante el proceso electoral de 2000 contra lo que ellos mismos informan como sus gastos de campaña en los medios de comunicación. La información se presenta a continuación:

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

PARTIDO	Financiamiento	Gasto Total Medios	Proporción
Partido Acción Nacional	335'767,829.30	\$114,522,162.67	34.10%
Partido Revolucionario Institucional	455'120,507.44	\$119,617,901.12	26.28%
Partido de la Revolución Democrática	326'705,109.66	\$93,830,809.60	28.72

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

El cálculo de la proporción para los tres partidos sumados es del 29.34% del gasto. Estas proporciones están basadas en la información oficial, es decir, toma el financiamiento asignado por el IFE y el informe de gastos consolidado presentado por los propios partidos

políticos. De ser cierta esta información, resultaría desmentida la afirmación de que los partidos destinan la mayor parte de sus recursos a pagar espacios en los medios de comunicación. Sin embargo, los escándalos del Pemexgate y de los Amigos de Fox, que llevaron a que el Consejo general del IFE sancionara a los partidos de la Alianza por México y al PRI con multas estratosféricas, demuestran que, en realidad, los partidos no informaron de sus gastos con veracidad.

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

Lo que revela la información presentada es que, por lo menos en la elección de 2000, había serias limitaciones de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Esto se evidencia ya que, como recién señalamos, se ha comprobado e incluso se ha sancionado con multas de 1000 millones de pesos al PRI por el caso conocido como Pemexgate y a los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México con 545 millones por el caso conocido como Amigos de Fox.

Para la elección de 2003 se aplicó exactamente la misma normatividad, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no sufrió modificaciones. Lo que cambió fue lo relacionado con los montos del financiamiento público y con los topes de gastos de campaña. Sobre los montos de financiamiento, en un Acuerdo del Consejo General se estableció que los costos mínimos de campaña de diputado serían de \$339,699,

lo que implicó un aumento del 12.8%. (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003 en www.ife.org.mx).

Una vez realizadas las mismas operaciones que para establecer los montos de financiamiento público para la elección del 2000 se obtuvieron el siguiente resultado para el caso de diputados. Realizada la multiplicación del costo mínimo por 500 y multiplicado nuevamente por los 8 partidos con representación en el Congreso, más la actualización del índice de inflación dio como resultado \$1,358'797,695 (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003 en www.ife.org.mx).

Estos montos de financiamiento también se distribuyeron el 30% en forma igualitaria y el 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior. Las cifras que corresponden a cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, para el financiamiento público de las actividades de campaña electoral en el año 2003, son las siguientes:

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

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

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

En lo relativo a los topes de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se estableció en el acuerdo CG04/2003 que el tope máximo de gastos de campaña para esta elección es la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña de diputados fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

Con estos criterios se estimó el monto del financiamiento: el costo mínimo de la campaña para diputado determinado para el ejercicio 2003 de \$ 339,699, es multiplicado por 2.5 veces, lo que resulta en la cantidad de \$ 849,248, que es la cantidad que corresponde al tope máximo de gastos de cada campaña de diputado de mayoría relativa para la elección del año 2003 (Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003 en www.ife.org.mx).

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

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

El financiamiento público y privado que los partidos políticos recibieron en 2003 se distribuyó en las siguientes proporciones:

Tabla 5
Gasto de los Partidos Políticos en televisión durante las elecciones de 2003⁵³

Partido Político	Gastos Propaganda	Prensa	Radio	Televisión	Total
Partido Acción Nacional	\$54,567,020.81	\$6,102,008.38	\$25,420,274	\$80,735,414	\$166,824,717
Partido Revolucionario Institucional	\$39,065,838.10	\$6,906,840.02	\$19,326,552	\$72,247,092	\$137,546,323
Partido de la Revolución Democrática	\$60,064,102.55	\$4,322,599.41	\$29,909,820	\$71,314,400	\$161,288,323
Partido del Trabajo	\$36,147,719.77	\$708,397.30	\$2,667,133	\$63,364,496	\$102,887,747
Partido Verde Ecologista de México	\$9,712,683.10	\$711,221.03	\$17,921,553	\$103,666,707	\$132,012,164
Convergencia	\$43,242,444.40	\$651,724.55	\$29,457,428	\$41,688,672	\$115,040,270
Partido Alianza Social	\$44,546,120.40	\$1,172,076.23	\$1,828,757	\$3,634,881	\$51,181,835
Partido Liberal Mexicano	\$28,489,290.90	\$53,562.00	\$82,378	\$10,905,349	\$39,530,580
México Posible	\$6,997,999.25	\$1,420,312.59	\$5,601,377	\$18,836,679	\$32,856,369
Fuerza Ciudadana	\$16,452,536.43	\$348,861.81	\$6,439,900	\$28,995,112	\$52,236,411
Alianza Para Todos PRI-PVEM			\$138,655.175	\$495,388.807	\$634,043,982

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

⁵³ No incluye los datos del Partido de la Sociedad Nacionalista debido a que no presentó Informe de Gastos.

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

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

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

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

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

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

Arriesgando conclusiones es posible sostener que la baja proporción del financiamiento dedicado al gasto en medios, según los reportes entregados, deriva de la simulación o el franco ocultamiento de información por parte de los partidos y de las todavía muy limitadas posibilidades de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Además, se puede plantear que también puede ser resultado de la aplicación de tarifas absolutamente no comerciales a los partidos que apoyan los medios. Esta última conclusión pone de relieve las amplias zonas marrón existente y que difícilmente podrán ser iluminados con medidas legislativas

Capítulo 4

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

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

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

En lo relativo al financiamiento público a cada partido político se le entrega una cantidad de dinero para que enfrente los gastos que se derivan de la competencia electoral. Cada uno

de los partidos políticos decide libremente la estrategia de su campaña electoral y, en consecuencia, el uso y destino de los recursos que le fueron asignados. Además, la legislación electoral establece límites para que los partidos políticos utilicen financiamiento privado, siguiendo el Código Electoral y con el fin de establecer un último candado, el Consejo General del IFE fija límites a los gastos de campaña.

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

En el capítulo tres mostramos evidencia de los gastos destinados a pagos a los medios de comunicación que reportaron los partidos políticos. Señalamos que la información revelada se basaba estrictamente en los datos oficiales, los que se separaron en los montos de financiamiento público y en los informes de gastos de campaña. Ejemplificamos la situación tomando como ejemplo el financiamiento público que recibieron los tres partidos con mayor respaldo electoral y sus propios informes de campaña. Encontramos que el

Partido Acción Nacional destinó el 34.1% del financiamiento público a gastos de propaganda distribuidos tanto en medios impresos como electrónicos⁵⁴.

Tomando en cuenta esta misma comparación, el Partido Revolucionario Institucional de los \$ 455'120,507 que recibió, destinó \$ 119'617,901 a pagos por concepto de propaganda en los dos grandes medios de comunicación televisiva, esto es, el 26.28% de su presupuesto⁵⁵.

El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, destinó el 28.72% de su financiamiento público a gastos por este concepto.

En apariencia este simple cruce de variables, resultaría útil para desmentir la idea de que los partidos políticos dedican una gran proporción de sus recursos al pago de espacios publicitarios en los medios de comunicación. Sin embargo, como ya lo hemos advertido, esta afirmación requiere matices y aclaraciones. Primero, se basa únicamente en la información proporcionada por los partidos políticos, que son a la vez entidades interesadas en no recibir sanciones. De modo que cabe la posibilidad de que oculten información. Segundo, el reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos para el registro de sus ingresos y egresos y para la presentación de sus informes, no establecía la obligación de

⁵⁴ “El caso conocido como Amigos de Fox, constituye la investigación más complicada que el IFE enfrentó durante el primer ejercicio de fiscalización... Llegar al fondo del asunto fue difícil, en primer lugar, por la complejidad de la red de operaciones financieras que habían sido articuladas para establecer un financiamiento paralelo a la coalición Alianza por el Cambio para financiar la precampaña y campaña de su candidato, se trató de un intrincado plan de transferencias que hacían fluir importantes cantidades de dinero proveniente, en gran medida, de fuentes ilícitas de financiamiento... que se canalizaron principalmente hacia dos personas morales (la Asociación Civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia de México) que realizaron directamente pagos de la campaña presidencial de Vicente Fox. ...Al final el asunto se resolvió, en un hecho sin precedentes, con una sanción de más de 500 millones de pesos a los partidos que conformaron la alianza” (Córdova y Murayama, 2006:111).

⁵⁵ “En México se aplicó la más drástica sanción económica conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiamiento irregular. El Instituto Federal Electoral multó al Partido Revolucionario Institucional por haber recibido financiamiento opaco durante la campaña electoral del año 2000; la sanción fue por una suma cercana a los 100 millones de dólares” (Córdova y Murayama, 2006: 39).

que se especificaran los montos que destinaron a cada uno de los medios de comunicación es consecuencia, sus reportes no incluían datos desagregados para prensa, radio y televisión.

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

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

En este capítulo nos ocupamos de la descripción de los tiempos de televisión que los partidos políticos compraron durante la elección del año 2000. Tal como explicamos en la introducción, dada la gran cantidad de información disponible, para el desarrollo de esta investigación, decidimos trabajar con una muestra de los canales de televisión en los cuales los partidos políticos compraron espacios, concentrándonos únicamente en las transmisiones privadas nacionales: para Televisa en los canales 2, 5 y 9 y para Televisión Azteca en los canales 7 y 13. Con las facturas correspondientes a los espacios que compraron los partidos políticos que compitieron en la elección del año 2000 se conformó una base de datos de 9838 registros, distribuidos entre los partidos políticos en la siguiente proporción:

Tabla 7
Casos considerados por partido político

Partido	Frecuencia	Porcentaje
PAN	4912	49.9
PRD	1371	13.9
PRI	3555	36.1
Total	9838	100.0

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Para valorar la representatividad de los datos disponibles, resulta útil recordar que en la elección del año 2000 los partidos políticos formaron coaliciones. El Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México formaron la Alianza por el Cambio y el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia formaron la Alianza por México. Sin embargo, en las facturas conservadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas del IFE se evidencia que la compra de espacios en los medios de

comunicación la realizaron los partidos integrantes de las coaliciones con mayor respaldo electoral. La misma Dirección Ejecutiva de Prerrogativas no conserva facturas de los gastos en los canales comerciales de televisión de los partidos políticos con menor respaldo electoral tomados como muestra en esta investigación.

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

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

Azteca, destinaron el grueso de su gasto. Para averiguar esto, en la totalidad de los casos registrados en la base de datos se dispuso de la información de la empresa a la que los partidos políticos le compraron espacios. Estas preferencias fueron distribuidas de la siguiente forma:

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

Televisora	Frecuencia	Porcentaje
Televisa	5156	52.40
Televisión Azteca	2420	24.59
Televisión Azteca Loc	2262	22.99
Total	9838	100.00

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

Los resultados que se obtuvieron del procesamiento de la información disponible para el proceso electoral del año 2000, revelan una preferencia similar entre las dos empresas. El 52.39% de los espacios de publicidad comprados por los partidos políticos correspondieron a Televisa y el restante 47.58% se destinó a comprar espacios en Televisión Azteca, en sus dos modalidades tanto en Televisión Azteca Nacional como en Televisión Azteca local. La preferencia de los partidos políticos por una u otra de las cadenas comerciales, se traduce en ingresos comerciales para cada empresa. De este modo, los recursos públicos otorgados a los partidos políticos se convierten en ganancia de las televisoras. Estas ganancias, incluso

pueden resultar desproporcionadas ya que las televisoras tienen la posibilidad de calcular el costo futuro de los espacios publicitarios en función de la sobre demanda de espacios de publicidad durante los procesos electorales.

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

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

Respecto de la información sobre los canales en los que se difundía información en la elección del año 2000, en la investigación realizada se contó con este dato en el 92.88% de los casos considerados en la base, arrojando los siguientes resultados:

Tabla 9
Distribución de la propaganda de los partidos por canales de televisión

Canal	Frecuencia	Porcentaje
2	2070	22.65
5	644	7.04
7	1245	13.62
9	1748	19.12
13	3417	37.39
Otros	14	0.15
Total	9138	100.0

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, se pudo establecer que la primera opción para la compra de espacios fueron los canales de Televisión Azteca con 4662 casos, destacando el canal 13 como la primera opción de los partidos políticos ya que tuvo una frecuencia del 37.39%. La segunda alternativa fue el canal 2 de Televisa con el 22.65%. La racionalidad económica de ambos actores, medios de comunicación y partidos políticos, queda clara con esta ordenación de preferencias que constata los *ratings* de estos canales.

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

No existe evidencia empírica que ayude a corroborar que los votos de los partidos políticos tienen una relación directa con la propaganda que difunden a través de los medios de

comunicación. Tampoco podemos establecer los rendimientos que los partidos políticos obtienen con los recursos que destinan a pagar tiempos en los medios de comunicación. En consecuencia, no pueden establecerse los beneficios de la transferencia de recursos públicos, vía el pago de tiempos en la televisión. En cambio si se pueden establecer los grandes beneficios para las televisoras con la venta de estos espacios.

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

Por lo que respecta al planteamiento que hemos revisado en este trabajo y que sostiene que los partidos políticos deben mantener una estrecha relación con los ciudadanos a fin de que estos realicen una elección informada, para lo cual se les asigna financiamiento público, el tipo de programas en los cuales los partidos políticos deciden anunciarse evidencia que el propósito es diferente. De los 9838 casos considerados en la base, contamos solamente con la información detallada en 4627 casos, lo que representa el 47.03%. Si tomamos esta información como el 100% de los datos, encontramos las siguientes asociaciones:

Tabla 10
Tipo de programas en los que se anunciaron los partidos políticos

Tipo de programa	Frecuencia	Porcentaje
Cómico	277	5.98
Deportivo	435	9.40
Entretenimiento	1207	26.08
Noticias	778	16.81
Película	707	15.27
Reality Show	80	1.72
Serie	78	1.68
Telenovela	1065	23.01
Total	4627	100

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Contrario a lo que se ha supuesto que ocurre en las sociedades democráticas, los partidos políticos mexicanos prefirieron pagar tiempos en los medios de comunicación durante la proyección de programas dirigidos a auditorios poco interesados en el acontecer político. Su primera opción de compra fue en los programas que clasificamos como de entretenimiento, es decir, de concursos, musicales, programas de revista que significaron un 26.08% de las compras. En segundo lugar con el 23.01%, se encuentran los anuncios políticos televisados durante la transmisión de las telenovelas. Estas dos preferencias de gasto de los recursos de los partidos políticos, demuestran que no se dirigen a ampliar la información de los electores, ni a generar un debate público sobre sus plataformas. Su preferencia no se enfoca a apostar por la calidad democrática, sino a establecer el contacto con el público más amplio posible y a buscar el voto de sectores de población que incluso pueden ser definidos como indiferentes, por ello se presentan anuncios en programas de entretenimiento y no de debate.

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

Tal vez la mayor evidencia de que no son los medios electrónicos de propiedad privada la mejor intermediación para propiciar el intercambio entre partidos políticos y ciudadanos, es que los noticieros, que son los espacios que pueden suponerse como naturales para la difusión de la propaganda, ocupan el tercer lugar en los anuncios de los partidos políticos con tan sólo el 16.81%, 10 puntos porcentuales por debajo de su primera opción, los programas de entretenimiento, y 6 puntos menos que la segunda, las telenovelas.

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

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

Lo que queda claro en esta ecuación es que los verdaderos beneficiarios son los medios de comunicación, lo que se confirma al revisar los horarios que los partidos políticos compran a las televisoras: de los 9838 casos considerados en la base de datos, contamos con esta información en 9116 casos, distribuyéndose de la siguiente manera:

Tabla 11
Horarios de transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Horario	Frecuencia	Porcentaje
A	1286	14.10
AA	3234	35.47
AAA	4372	47.95
SC	224	2.45
Total	9116	100

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

De la información contenida en las facturas que se revisaron, es posible observar que los partidos políticos deciden anunciarse en los horarios de mayor *rating*, esto es, en el horario

Triple A que va de las 7 a las 12 de la noche, al que destinaron con el 47.95% de sus anuncios. Naturalmente, los horarios de mayor audiencia son los de mayor costo. Los partidos políticos contratan estos horarios siguiendo un razonamiento muy simple: más audiencia más electores. Este razonamiento resulta funcional para los propietarios de los medios de comunicación, ya que a audiencias más grandes corresponde un mayor costo de los tiempos de transmisión, lo que les significa mayores ingresos.

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

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

Tabla 12
Duración de los mensajes de los partidos políticos

Duración	Frecuencia	Porcentaje
10	426	4.42
20	3670	38.08
30	4057	42.10
40	1366	14.17
60	41	0.42
Otros	80	0.83
Total	9636	100

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El 42.10% de los anuncios de los partidos políticos en el proceso electoral del año 2000, tuvo una duración de 30 segundos y el 38% de 20 segundos, el tercer lugar con 14.17% lo ocuparon los mensajes de 40 segundos, llegando al extremo de que el 4.42% tuviera una duración de solamente 10 segundos.

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

Por supuesto, la información de mayor contundencia es la que se refiere a los precios. Tal como explicamos en la introducción, para el análisis de los costos fue necesario clasificar

los datos en 14 rangos⁵⁶ que permitieran agrupar información muy diversa y apreciar las diferencias en los precios pagados. De los 9838 casos considerados en la base de datos, se contó con esta información en 5973 casos, es decir, en el 60% de los datos en estudio. Para este conjunto restringido resultan las siguientes frecuencias:

Tabla 13
Costo de los espacios en televisión durante el Proceso Electoral de 2000

Rango	Frecuencia	Porcentaje
0	188	3.1
1	2601	43.5
2	602	10.1
3	578	9.7
4	180	3.0
5	300	5.0
6	682	11.4
7	663	11.1
8	115	1.9
9	36	0.6
10	10	0.2
11	2	0.0
12	7	0.1
13	5	0.1
14	4	0.1
Total	5973	100

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

⁵⁶ Los rangos a los que se refiere este cuadro abarcan los siguientes costos: Rango uno de \$1 a \$10,000, rango dos de \$10,001 a \$20,000, rango tres de \$20,001 a \$30,000, rango 4 de \$30,001 a \$40,000, rango cinco de \$40,001 a \$50,000, rango seis de \$50,001 a \$100,000, rango siete de \$100,001 a \$200,000, rango ocho de \$200,001 a \$300,000, rango 9 de \$300,001 a \$400,000, rango diez de \$400,001 a \$500,000, rango once de \$500,001 a \$1,000,000, rango doce de \$1,000,001 a \$5,000,000 rango trece de \$5,000,001 a \$20,000,000, rango catorce de \$20,000,001 a \$105,000,000.

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

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

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

Tabla 14
Tipo de programa desagregado por partido político

	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Película	Reality Show	Serie	Telenovela
PAN	277	435	1198	768	694	77	78	1062
PRD			9	3	12			3
PRI				6				

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Desafortunadamente para los fines de esta investigación, el reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes para la campaña del año 2000, no exigía que los partidos presentaran un extenso detalle de sus gastos. En realidad el partido que presentó los reportes con mayor información fue Acción Nacional, para el caso del Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática se entregó muy poca información específica, lo que impide ampliar el análisis realizado. Sin embargo ya que tenemos la certeza de que tuvimos acceso a todos los documentos relativos que existen en los archivos del IFE en relación con los canales de televisión revisados, aunque los datos sobre los gastos del Partido de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional no son representativos del destino de su gasto, son indicativos de los espacios en los cuales prefirieron anunciarse.

Los resultados del análisis de la información disponible, permiten observar que mientras el Partido Acción Nacional se anunció en programas de entretenimiento y en segundo lugar en telenovelas, el Partido de la Revolución Democrática se anunció durante la programación de películas y en programas de entretenimiento. Ambos partidos se anunciaron durante la transmisión de programas que les proporcionaban la oportunidad de acercarse a un mayor número de electores, antes que anunciarse durante los programas en los cuales se propiciaba el debate sobre el acontecer público, lo que se evidencia en la relación de tipo de programa con los horarios de transmisión:

Tabla 15

Tipo de Programa y horario de programación desagregado por partido político.

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

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Siguiendo el caso en el cual contamos con la mayor información, pese a que respecto al tipo de programa solo obtuvimos datos en el 47.35% de los casos, el mayor número de compras del Partido Acción Nacional se ubica en el horario Triple A, distribuido en telenovelas, programas de entretenimiento y noticias. El segundo horario preferido es el doble A distribuido en programas de entretenimiento, telenovelas y películas.

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

La variable determinante que sostiene esta afirmación son los costos de los espacios que los partidos políticos compraron. Hemos explicado que tanto los meses como el horario en los

que se transmitieron los mensajes definen los costos de los tiempos, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 16
Fecha y Hora de Transmisión de los mensajes de los partidos políticos

Partido	Fecha	A	AA	AAA
PAN	Campaña	212	829	1237
	Cierre Campaña	266	794	1389
PRD	Campaña	34	89	355
	Cierre Campaña			
PRI	Campaña	209	836	763
	Cierre Campaña	520	635	473

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral

El Partido Acción Nacional privilegió en ambos periodos la compra de espacios en los horarios triple A, en segundo lugar compró espacios en el horario doble A y en tercer lugar en horario A. El Partido de la Revolución Democrática, tomando en consideración los datos disponibles, procedió de la misma manera: sus mayores compras las hizo en horario Triple A y así sucesivamente. Un caso diferente es el del Partido Revolucionario Institucional: durante la campaña electoral compró más espacios en horario doble A, seguido del horario triple A. Sorpresivamente en el periodo de cierre de campaña el Revolucionario Institucional compro el 37% en horario doble A, el 30% en horario A y el 27.9% en triple A. Analizando los datos, la única explicación posible es la relativa a los altos costos de los horarios triple A que condujeron a la decisión de equilibrar la presencia ante públicos diferenciados

Los partidos políticos compran espacios con el propósito de llegar al mayor número posible de votantes, de modo que tratan de anunciarse en los programas de mayor audiencia, como

los de entretenimiento y telenovelas, privilegiando la compra de espacios en horarios triple

A. Sin embargo, los datos desagregados por partido político muestran comportamientos ligeramente distintos:

Tabla 17
Precios de los tiempos comprados por los Partidos Políticos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	2440	545	417	148	283	496	450	64	36	8		1		
PRD	161	57	161	32	17	185	212	51		2	2	6	2	2
PRJ													3	2
Total	2601	602	578	180	480	681	662	115	36	10	2	7	5	4

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Tal como ocurre con el resto de los datos, el partido del cual tenemos mayor información es Acción Nacional, quien realizó prácticamente la mitad de sus compras en los horarios correspondientes al rango 1, es decir compró mensajes que tienen un costo máximo de \$10,000. El 11% de sus mensajes se ubican en el rango dos con un costo entre 10,001 y 20,000, en cambio, su tercera preferencia con el 10.1% de las compras fueron los tiempos ubicados en el rango 6 que corresponden al precio de \$50,0001 a 100,000.

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

A partir de esta información es posible concluir que el Partido de la Revolución Democrática pagó, proporcionalmente, precios más elevados por la transmisión de su propaganda política que Acción Nacional. Respecto al Partido Revolucionario Institucional no contamos con información.

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

Tabla 18
Costo y horario de transmisión de la propaganda de los partidos políticos

Partido	Horario	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	A	270	80	102	4	20	3	2		1					
	AA	855	264	89	82	139	171	19	1	6					
	AAA	1241	185	212	49	114	312	423	63	26	8		1		
PRD	A		7	24	19	15	6	1	1				2		
	AA		9	11	4	2	81	27	1						
	AAA		37	116	9		95	182	47		2	2			
PRI	A														
	AA														
	AAA														

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El Partido Acción Nacional compró prácticamente a precios de oferta una abrumadora parte de sus mensajes. Para ser precisos 1241 mensajes transmitidos en horario triple A, el horario de mayor audiencia, pagando precios que los ubican en el primer rango es decir de \$1 a \$10,000 pesos. La oferta resulta más escandalosa ya que este partido político compró

855 mensajes para su transmisión en horario doble A con el mismo costo que los triple A, es decir, a precios entre \$1 y \$10,000.

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

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

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

En la siguiente tabla se observa el precio y horario que pagó cada uno de los partidos políticos y el tipo de programa en los cuales se anunciaron, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 19
Horarios costos y programas de la compra de espacios de los partidos políticos

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

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

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

La información entregada evidencia un trato diferenciado de las televisoras para los diferentes partidos políticos. En este sentido es fundamental observar la distribución de los costos entre cada una de las televisoras privadas, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 20
Distribución por Televisora de los costos por Partidos Políticos

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
PAN	Televisa	171	526	384	137	203	382	402	63	35	8		1		
	Televisión Azteca	28	19	33	11	80	114	48	1	1					
	Televisión Azteca Loc	224 1													
PRD	Televisa	161	55	155	32	17	185	212	49		2	2	2	2	2
	Televisión Azteca		2	6					2				4		
	Televisión Azteca Loc														
PRI	Televisa													3	2
	Televisión Azteca														
	Televisión Azteca Loc														

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

A partir de estos datos se puede concluir que el Partido Acción Nacional construyó una estrategia de comunicación basada en acuerdos económicos con las televisoras, particularmente con Televisión Azteca que difundió en sus repetidoras locales en horario triple A sus mensajes a precios irrisorios que, como es evidente, no pagan ni un segundo de transmisión. Gracias a esto, Acción Nacional pagó 2241 mensajes con un costo máximo de \$10,000 pesos que fueron transmitidos en las repetidoras locales de Televisión Azteca y en esto concentró la mayor proporción, la segunda concentración de spots los transmitió por Televisa con un costo de \$10,001 a \$20,000. A esta misma empresa Acción Nacional le compró su tercera preferencia de 402 mensajes con un valor de \$100,001 a \$200,000.

En una estrategia de comunicación distinta fundada en la relación costo-electores posibles, el Partido de la Revolución Democrática, compró el mayor número de sus mensajes a la empresa Televisa, de los cuales 212 correspondieron a un costo de \$100,001 a \$200,000,

otros 185 mensajes que corresponden a un costo de \$50,001 a \$100,000 y 161 que compraron al precio más bajo.

De acuerdo con nuestra información, los costos más elevados por anunciarse corresponden a Televisa, lo que se confirma al revisar los costos que los partidos políticos pagaron por anunciarse en los distintos canales disponibles, como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 21
Gastos de los partidos políticos por canal

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

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los partidos políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El Partido Acción Nacional obtuvo mejores precios y en consecuencia concentró sus esfuerzos publicitarios en el canal 13 de la empresa Televisión Azteca, a la cual le pagó 1956 mensajes al costo más bajo. El segundo paquete de compras la realizó a Televisa comprándole 442 mensajes con un costo de \$10,001 a \$20,000, su tercera preferencia fue invertir en el canal 2 de Televisa comprando 353 mensajes que se ubican en el rango de precios de \$100,001 a \$200,000.

El Partido de la Revolución Democrática concentró sus recursos en anunciarse en los programas de Televisa. La mayor proporción de sus anuncios fueron transmitidos en el canal 9, con costos máximos de \$20,000 pesos, su tercera opción de paquetes publicitarios fue el canal 2 de Televisa con anuncios que tienen un costo de \$50,000 a \$100,000 pesos.

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

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

El problema mayor, sin embargo, no es este. Al posibilitar la negociación de los partidos políticos con los dueños de los medios de comunicación se abre una ventana de

oportunidad para que se otorguen precios preferentes a aquellos partidos que resultan afines a las visiones y convicciones políticas e ideológicas de los dueños del duopolio televisivo. Permitiendo esto se vulneran las posibilidades de construcción de contiendas electorales democráticas, lo que subvierte completamente el propósito fundamental de la institucionalidad electoral, resultando en procesos inequitativos en los que quienes verdaderamente eligen al ganador no son los electores sino los dueños de las televisoras.

Capítulo 5

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

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

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

En contraste, los electores no fueron informados adecuadamente dada la duración de los mensajes, el tipo de programa en el que fueron transmitidos y, por supuesto, el propio contenido de esos mensajes. Es posible afirmar que, además, esto se intensificó debido a que la elección del año 2000 se caracterizó por que la Alianza por el Cambio y el Partido

Revolucionario Institucional utilizaron financiamiento proveniente de fuentes ilícitas, rebasando ampliamente los topes de campaña.

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

Para la clasificación de la información y el diseño de la base de datos se estableció el criterio de diferenciación por partido político. De esta manera, los 10,779 registros de la base de datos se distribuyeron en la siguiente proporción entre los partidos políticos:

Tabla 22
Casos por partido político

Partidos políticos	Frecuencia	Porcentaje
Partido Acción Nacional	2778	25.77%
Partido Revolucionario Institucional	4005	37.16%
Partido de la Revolución Democrática	477	4.43%
Partido del Trabajo	602	5.58%
Partido Verde Ecologista	1484	13.77%
Convergencia	483	4.48%
Partido Alianza Social	117	1.09%
México Posible	217	2.01%
Fuerza Ciudadana	341	3.16%
Alianza para Todos (PRI – PVEM)	275	2.55%
Total	10779	100%

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

La información disponible de los gastos realizados por el Partido de la Revolución Democrática es ciertamente escasa, muy lejos de la que entregaron los otros dos partidos con mayor respaldo electoral, e incluso por debajo de otros tres partidos políticos que pueden ser clasificados como poco representativos: el Partido del Trabajo con 5.58% de los casos, el Partido Verde Ecologista de México con el 13.77% y el Partido Convergencia que entregó facturas equivalentes al 4.48% de los registros que conformaron la base.

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

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

Del total de la propaganda pagada por los partidos políticos, el 41.86% fue para transmisión nacional frente al 58.14% que se transmitió en las repetidoras locales, de las cuales la inmensa mayoría fue transmitida en los canales de Televisión Azteca.

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

Tabla 23
Propaganda de los Partidos Políticos en las televisoras privadas

Televisora	Frecuencia	Porcentaje válido
Televisa	1619	15.04%
Televisión Azteca	2886	26.82%
Televisión Azteca loc	6260	58.14%
Total	10772	100%

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

La relación encontrada en la elección del 2000 respecto a anunciarse prioritariamente en Televisión Azteca, se mantiene para el proceso electoral de 2003. En este proceso prácticamente de cada 10 anuncios 6 fueron transmitidos por Televisión Azteca, en su variante de facturación local.

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

Esto quiere decir que, de acuerdo con la información obtenida en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, hubo una diferencia en el gasto de los partidos políticos de 4 a 1 a favor de Televisión Azteca. Esto puede explicarse de dos maneras: una metodológica que consiste en el sesgo de la muestra considerada, es decir, es posible que el mayor número de observaciones realizadas por los auditores del Instituto Federal Electoral sea en relación con los gastos de los partidos políticos en Televisión Azteca, lo que implicaría que el mayor número de facturas revisadas y conservadas en los archivos sea sobre los gastos en Televisión Azteca. La segunda explicación es financiera y obedece simplemente a los costos de los tiempos de transmisión, con un argumento muy simple: si los partidos políticos suponen que entre más mensajes transmitan es mayor la posibilidad

de que los electores voten por ellos, lo razonable es que busquen que sus mensajes sean transmitidos en los espacios de mayor audiencia y de menor precio para así estar en condiciones de transmitir un mayor número de mensajes.

Tabla 24
Porcentaje de Propaganda por canales de televisión

Canal de televisión	Frecuencia	Porcentaje
2	1072	11.19%
5	339	3.24%
7	1332	12.75%
9	236	2.25%
13	7466	71.47%
Total	10445	100%

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

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

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

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

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

Por supuesto la superposición en un programa, la duración del *super* y los cintillos hacen imposible la transmisión de cualquier idea. En esencia se limitan a transmitir el nombre y el

partido de los candidatos. El restante 0.69% de los anuncios transmitidos por los partidos políticos se distribuyen entre cortinillas, menajes, entrevistas y notas informativas.

Tabla 25
Formato de la propaganda de los Partidos Políticos

Tipo de promocional	Frecuencia	Porcentaje
<i>Spot</i>	9,087	85.35%
Cintillo	996	9.39%
<i>Super</i>	481	4.54%
Otros	75	0.71%
Total	10,659	99.99%

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

Los programas en los que los partidos políticos prefieren anunciarse son indicativos de los perfiles de electores a los cuales buscan impactar. Es evidente que el tipo de programa determina su audiencia, de modo que al optar por un cierto programa se escoge el tipo de electoral. De los 10,779 registros de la base de datos, solamente en 8,443, es decir en el

78.33%, se cuenta con la información relativa al programa en el cual se transmitió la propaganda.

Tomando los 8,443 como el 100%, la transmisión por tipo de programa se distribuyó de la siguiente manera: en primer lugar se encuentran los programas de entretenimiento con el 26.72%; en segundo lugar con el 21.48% los anuncios transmitidos durante las telenovelas. Sorpresivamente en el tercer lugar, seis puntos porcentuales por debajo de la primera preferencia, se ubicaron los anuncios transmitidos durante los noticieros con el 20.38%. En cuarto lugar, muy por debajo de las tres primeras preferencias, se ubicó la propaganda transmitida durante eventos deportivos con un 13.27%. Este porcentaje si bien resulta prácticamente la mitad respecto de la primera preferencia, resulta muy elevado si se toma en cuenta que los tiempos de transmisión de mayor costo son de los eventos deportivos, especialmente el fútbol.

Tabla 26
Tipo de Programa en los que se anuncian los partidos políticos

Tipo de programa	Frecuencia	Porcentaje
Entretenimiento	2256	26.72%
Telenovelas	1814	21.48%
Noticias	1721	20.38%
Deportivo	1121	13.27%
Películas	956	11.32%
Cómico	259	3.06%
<i>Realities</i>	193	2.28%
Series	123	1.45%
Total	8443	100%

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Uno de los principales dilemas que enfrentan los regimenes democráticos contemporáneos es la preponderancia de los medios de comunicación en la conformación de las preferencias electorales y la banalización de la contienda electoral. Esto ocurre básicamente por dos razones: la primera es la simplificación de los mensajes políticos y, por lo tanto, la prácticamente nula discusión de programas de gobierno y la escasa exposición de las ideologías partidistas, que son eliminadas por la necesidad de exponer en 20 segundos las ideas postuladas por los partidos políticos. La consecuencia de esto es la intensificación de las brechas informativas a partir de las cuales los electores deciden por tal o cual partido y/o candidato.

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

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

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

el resultado, los partidos políticos prefieren comprar los espacios de mayor audiencia, que son los de mayor costo.

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

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

Los partidos políticos pagan espacios en televisión para ser transmitidos en los programas y en los horarios de mayor audiencia. De los 10,779 casos registrados en nuestra base de datos, en 10,446 se contó con la información relativa a los horarios de transmisión. Adoptando esta última cifra como el 100%, se encontró que durante el proceso electoral de

2003 los partidos políticos compraron el 47% en horario AAA, que es el que se transmite de 19 a 24 horas. Los programas que se exhiben en este horario cumplen las dos condiciones previamente mencionadas: satisfacen la aspiración de los partidos políticos de llegar a un mayor número de potenciales electores y son los espacios publicitarios de mayor costo. En la tabla que sigue se puede observar la distribución por tipo de horario:

Tabla 27
Horarios de transmisión de los mensajes de los Partidos Políticos

Tipo de Horario	Frecuencia	Porcentaje
AAA	4958	47.46%
A	2968	28.41%
AA	2476	23.70%
SC	44	0.42%
Total	10446	100

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Perrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El segundo horario en la preferencia de los partidos político fue el horario A, con un horario de transmisión de 6 a 13 hrs. Es interesante resaltar que este horario es el de más baja audiencia y, consecuentemente, el de menor precio. Una probable razón que explicaría esta preferencia de los partidos políticos es el auditorio al que se busca persuadir. Se trata de la búsqueda del auditorio femenino, esencialmente las amas de casa. En tercer lugar con una frecuencia de 2476 casos, el 23.70% de los mensajes, fueron transmitidos en horario AA, es decir, de 13 a 19 hrs.

La espiral de encarecimiento de las campañas electorales queda establecida al observar la intensidad de la campaña. La información registrada en la base de datos muestra que la propaganda que los partidos políticos difundieron a través de la televisión, corresponde a

tres diferentes momentos. Los medios de comunicación haciendo gala de su control monopólico, reaccionaron a las demandas del mercado y realizaron ajustes en los precios, elevando los costos de las campañas para el conjunto del sistema electoral.

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

Tabla 28
Fechas de transmisión de los mensajes de los Partidos Políticos

Fecha de transmisión codificada	Frecuencia	Porcentaje
Junio	7,536	71.95
Abril - Mayo	2,874	27.44
Enero, Febrero, Marzo	63	0.60
Total	1,0473	100

Fuente: Elaboración propia con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Una de las principales críticas al papel cada vez más relevante de los medios de comunicación en los procesos electorales, se centra en la calidad de los mensajes y en la información con la que los electores toman sus decisiones. Los partidos políticos cuentan con tiempos extremadamente reducidos para llegar al elector, se trata en realidad de

instantes, lo que hace prácticamente imposible transmitir cualquier idea con una mínima sustentación, mucho menos exponer su plataforma, su programa de gobierno y la ideología de su partido. Esto implica que la información de la que dispone el elector es cada vez menor y de peor calidad.

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

Tabla 29
Duración de los mensajes de los Partidos Políticos en 2003

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

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

La información de las facturas ofrece elementos para estar en condiciones de afirmar que durante el proceso electoral de 2003 los Partidos Políticos priorizaron en sus estrategias de

campaña la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación concretamente en la televisión, preferentemente en los horarios de mayor *rating* y, en consecuencia, en los de mayor precio. Esto no solamente eleva los costos de las campañas, sino que el predominio de mensajes de 20 segundos o menos hacen imposible la difusión de las ideas. La situación se agrava ya que los partidos deciden anunciarse durante la transmisión de programas de entretenimiento, buscando atraer la atención de auditorios que parecen tener poco interés en esa información.

Este encarecimiento de la política queda claramente evidenciado al analizar la distribución de los costos de los mensajes de los partidos políticos. La información aparece en la siguiente tabla:

Tabla 30

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

Rango	Monto	Frecuencia	Porcentaje
1	0 – 50,000	8867	74.52
2	50,001 – 100,000	606	5.74
3	100,001 – 150,000	415	3.93
4	150,001 – 200,000	163	1.54
5	200001 – 250000	163	1.54
6	250001 – 300000	121	1.14
7	300001 – 350000	109	1.03
Otros		39	0.86

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El brutal incremento de los precios entre la elección del año 2000 y 2003 obligó a modificar los rangos establecidos para los precios. Los catorce rangos usados en la elección de 2000 se convirtieron en siete, con intervalos más amplios. Con esta clasificación resultó que para

la elección del año 2003 los partidos políticos compraron el 74.52% de sus mensajes en el rango más bajo que considera un precio de hasta \$50,000. En la elección del 2000 la mayor proporción de compras de los partidos políticos en los medios de comunicación fueron también en el rango más bajo, pero en aquel año el costo era entre \$1 y \$10,000.

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

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

Por supuesto cada partido político responde a sus estrategias e intereses. De modo que los datos promediales solo son indicativos generales. En particular, se encontró que el Partido Acción Nacional seleccionó en primer lugar para anunciarse los programas de entretenimiento con 533 anuncios, su segunda opción fueron los mensajes programados durante la transmisión de películas. En contraste, el Partido Revolucionario Institucional

seleccionó como su tipo de programa favorito para anunciarse las noticias con 1,539 mensajes, seguido de los anuncios transmitidos en las telenovelas con 1,067 mensajes.

Tabla 31
Tipo de programa desagregado por Partidos Políticos en 2003

	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Películas	Realities	Series	Telenovelas	No especificado
PAN	72	76	533	116	194	117	6	161	1503
PRI	157	786	224	1539	130	10	81	1067	11
PRD			208	20		40	28	181	
PT	8	153	7	16	370	11		30	7
PVEM	22	53	669	23	262	15	8	375	57
CPPN									483
PAS			117						
MP			217						
FC		53	281	7					
PRI - PVEM									275

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

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

Los partidos políticos durante el proceso electoral de 2003 utilizaron el formato de *spots*, y colocaron como su segunda elección los cintillos. Con la información analizada se prueba que, independientemente del número de anuncios, todos los partidos compitieron utilizando esencialmente los mismos formatos de propaganda electoral con duración máxima de 20 segundos lo que desde luego no permite que los electores tengan información disponible para decidir su voto.

Tabla 32
Tipo de mensajes desagregados por Partidos Políticos en 2003

Partido	Cintillo	Cortinilla	Entrevista	Mensaje	Nota Informativa	Spot	Super
PAN	514			13		2215	27
PRI	308	11	5	4	12	3413	252
PRD	59			2		385	31
PT	19		4	4		437	135
PVEM	40	18	1			1402	22
CPPN				1		475	7
PAS						117	
MP	46					171	
FC	9					332	
PRI - PVEM	1					140	7
Total	996	29	10	24	12	9087	481

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El modelo de comunicación seleccionado por los partidos políticos busca que el público de las televisoras privadas los identifique, sin que importe que sean capaces de diferenciar el contenido de sus plataformas y programas de gobierno. Este modelo de comunicación propicia una elección basada en la imagen y no en la información. Además, con el uso de anuncios de escasa duración no se consigue disminuir los costos de los tiempos de

televisión. Al contrario, los tiempos se encarecen lo que genera altas ganancias para las televisoras privadas.

La variación de los precios entre el proceso electoral de 2000 y 2003 evidencia el rápido encarecimiento de la política del cual resultan como principales beneficiarios las televisoras privadas. Este creciente nivel de costos políticos induce a que los partidos políticos se den a la búsqueda de fuentes privadas de financiamiento que les permitan solventar campañas electorales muy largas y con requerimientos financieros que rebasan ampliamente el financiamiento público, lo que se resuelve recurriendo incluso a fuentes de financiamiento ilícito. Desde luego el armado de la democracia representativa no se beneficia con mensajes breves, centrados en la imagen y en la descalificación de los adversarios. Por el contrario los partidos políticos, el sistema electoral y la propia representación se ven debilitados por la mecánica que se desarrolla para resolver los impresionantes requerimientos económicos, lo que abre una enorme avenida en la que las empresas televisoras pueden ofrecer precios especiales, de modo que la participación comercial de los medios de comunicación pervierte el proceso político.

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

Tabla 33
Tipo de Programas y Horarios de Programación de los Partidos Políticos en 2003

Horario	Partido político	Tipo de programa									Total
		No especificado	Cómico	Deportivo	Entretenimiento	Noticias	Películas	Realities	Series	Telenovelas	
A	PAN	436	36	13	178	35	26	23	4	49	800
	PRI	2	41	168	40	470	48	3	21	333	1126
	PRD				41	6		11	14	38	110
	PT	3	6	61		5	107			8	190
	PVEM	1	7	6	171	5	99	11	2	117	419
	CPPN	122									122
	PAS				32						32
	MP				55						55
	FC			5	76	4					85
	PRI - PVEM	29									29
	Total	593	90	253	593	525	280	48	41	545	2968
AA	PAN	347	13	23	114	28	24	30		48	627
	PRI		55	227	48	390	25	3	20	300	1068
	PRD				12	7		5	4	59	87
	PT	2	2	42	1	3	53	1		6	110
	PVEM	8	3	10	128	6	63	3		90	311
	CPPN	95									95
	PAS				40						40
	MP				25						25
	FC			2	65	1					68
	PRI - PVEM	45									45
	Total	497	73	304	433	435	165	42	24	503	2476
AAA	PAN	698	21	38	236	46	132	62		61	1294
	PRI	9	59	371	132	628	55	4	40	427	1725
	PRD				147	7		24	10	83	271
	PT	2		45	6	8	202	10		15	288
	PVEM	48	12	31	356	10	99	1	6	160	723
	CPPN	257									257
	PAS				42						42
	MP				116						116
	FC			38	129	2					169
	PRI - PVEM	73									73
	Total	1087	92	523	1164	701	488	101	56	746	4958

Fuente: Elaboración propia, con las facturas de gastos de los Partidos Políticos proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El Partido Acción Nacional centró su estrategia de comunicación en comprar prioritariamente anuncios de publicidad en los programas de entretenimiento distribuyéndolo en los tres tipos de horario. Para su segunda preferencia en el horario triple A prefirió difundir sus mensajes durante la transmisión de películas, y para los horarios AA y A se anunció durante la transmisión de telenovelas.

En lo que respecta al Partido Revolucionario Institucional, los datos considerados muestran que mantuvieron como su primera opción para anunciarse las noticias y como segunda las telenovelas y lo hicieron en los tres horarios. En contraste, el Partido de la Revolución Democrática determinó distintas preferencias para cada una de las franjas horarias: en el horario AAA el mayor número de sus mensajes se concentró en programas de entretenimiento, seguido de mensajes en las telenovelas. En cambio, en el horario AA y A esta elección se invirtió, ya que el mayor número de mensajes se transmitió durante las telenovelas seguidos de los transmitidos durante los programas de entretenimiento.

El Partido del Trabajo, en los tres tipos de horarios, difundió sus mensajes durante la transmisión de películas, su segunda elección fue transmitir su propaganda durante los programas deportivos. Por su parte, el Partido Verde Ecologista de México privilegió transmitir sus mensajes en los tres horarios durante la transmisión de programas de entretenimiento y su segunda selección fueron las telenovelas.

De modo que los partidos políticos concentraron sus esfuerzos y destinaron el mayor porcentaje del financiamiento público que reciben en transmitir su propaganda durante la emisión de los programas de mayor auditorio, sin importar los horarios de transmisión y, en

consecuencia, hicieron evidente que valoraron básicamente los potenciales beneficios electorales relegando la calidad de los mensajes, sin que los costos les impidiesen hacerlo.

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

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

Encontramos que la mayor proporción de mensajes se concentra en el rango 1 que considera los precios de un peso hasta 50,000 con un total de 8,867 casos, de los cuales 3,268 corresponden a mensajes del Partido Revolucionario Institucional quien compró 1,622 anuncios en Televisión Azteca local, 1,011 en Televisión Azteca Nacional y 35 en Televisa. El Partido Acción Nacional participó en este rango con 2,265 mensajes, de los

cuales compró 1,440 en Televisión Azteca local, 531 mensajes en Televisa y 290 en Televisión Azteca.

El Partido Verde Ecologista de México compró 1,250 espacios comerciales, 683 en Televisión Azteca local, 374 en Televisión Azteca y 193 en Televisa. El Partido de la Revolución Democrática participó con 413 mensajes 241 en Televisión Azteca local, 166 en Televisión Azteca y 6 en Televisa. Por su parte, Convergencia participó con 403 mensajes, 348 en Televisión Azteca local, 44 en Televisión Azteca y 11 en Televisa.

En el segundo rango con precios de \$50,001 a \$100,000, fue el Partido Revolucionario Institucional quien realizó una compra mayor de mensajes con 219 espacios, distribuidos 117 en Televisión Azteca local, 81 en Televisión Azteca y 21 en Televisa. El Partido Acción Nacional participó con 173 mensajes, 122 en Televisión Azteca local, 27 en Televisión Azteca y 23 en Televisa. El Partido Verde Ecologista de México fue el tercer consumidor de este rango, situación que no coincide con la proporción de votos que obtuvo, participó con 99 mensajes, 57 en Televisión Azteca Local, 29 en Televisión Azteca y 13 en Televisa. En la misma desproporción se encuentra el Partido Convergencia quien fue el cuarto consumidor con 34 mensajes, 29 en Televisión Azteca local, 4 en Televisión Azteca y uno en Televisa. En contraste, el Partido de la Revolución Democrática fue el sexto consumidor de mensajes con precios ubicados en el rango dos, con sólo 22 mensajes, 8 en Televisión Azteca local, 14 en Televisión Azteca y ninguno en Televisa.

En el tercer rango de precios de \$100,001 a \$150,000, los partidos políticos que compitieron en el proceso electoral de 2003 compraron 415 espacios. 165 el Partido Revolucionario Institucional de los cuales se difundieron 84 en Televisión Azteca Local, 51

en Televisión Azteca y 30 en Televisa. El segundo comprador de este segmento fue el Partido Acción Nacional con 96 mensajes, 54 proyectados en Televisión Azteca local, 2 en Televisa y 1 en Televisión Azteca. El tercer consumidor fue el Partido Verde Ecologista de México con 42 mensajes, 20 en Televisión Azteca, 18 en Televisión Azteca local y 4 en Televisa. Manteniendo la tendencia de muy pocas facturas con algún tipo de problema se encuentra el Partido de la Revolución Democrática con 22 mensajes, 13 en Televisión Azteca y nueve en Televisión Azteca local.

En el cuarto rango que considera los precios de \$150,001 a \$200,000, los partidos políticos transmitieron 163 mensajes. El Partido Revolucionario Institucional compró 80 mensajes, 40 en Televisión Azteca local, 30 en Televisión Azteca y 10 en Televisa. Sin coincidencia con los resultados electorales el segundo comprador de este rango fue el Partido Verde Ecologista de México con 28 mensajes de los cuales 19 fueron en Televisión Azteca local, 5 en Televisión Azteca y cuatro en Televisa. El tercer comprador de este rango fue el Partido Acción Nacional con 23 mensajes, distribuyendo 13 en Televisión Azteca local, 6 mensajes en Televisión Azteca y 4 en Televisa. El cuarto comprador de este rango fue el Partido del Trabajo con la compra de 17 mensajes, 10 en Televisión Azteca y 7 en Televisión Azteca local. En contraste el Partido de la Revolución Democrática fue el quinto consumidor de este rango con 4 mensajes 3 programados en Televisión Azteca y uno en Televisión Azteca local.

El quinto rango que considera los mensajes de \$200,001 a \$250,000, también se transmitieron un total de 163 mensajes, como ocurrió en el rango cuatro, de los cuales el Partido Revolucionario Institucional compró 76, 43 correspondieron a Televisión Azteca Local, 22 a Televisión Azteca y 11 a Televisa. El segundo consumidor de estos mensajes

fue el Partido Acción Nacional con 55 mensajes, 37 correspondieron a Televisión Azteca Local, 10 a Televisión Azteca y 7 a Televisa. El Partido Verde Ecologista de México aparece en este rango también como el tercer comprador de mensajes con 15, de los cuales 9 fueron en Televisión Azteca, 5 en Televisión Azteca local y uno en Televisa. El cuarto consumidor de este rango fue el Partido de la Revolución Democrática con 6 mensajes, 9 en Televisión Azteca y 5 en Televisión Azteca Local.

Los datos muestran que conforme aumenta el precio de los espacios comerciales disminuye el número que compran los partidos políticos. En el rango 6 que incluye los precios de \$250,001 a \$300,000, el total de mensajes de este precio fue de 121, el principal comprador fue el Partido Acción Nacional con 47 mensajes, de los cuales 36 corresponden a Televisión Azteca Local, 9 a Televisión Azteca y 2 a Televisa. El segundo comprador fue el Partido Revolucionario Institucional quien pagó en este rango 22 mensajes en Televisión Azteca local, 11 en Televisión Azteca y 4 en Televisa. Manteniendo la tendencia, el Partido Verde Ecologista de México fue el tercer consumidor con 13 mensajes, de los cuales seis correspondieron a Televisión Azteca Local y el mismo número a Televisión Azteca, y tan sólo un mensaje corresponde a Televisa. El Partido de la Revolución Democrática fue el quinto consumidor con un mensaje transmitido en Televisión Azteca.

Para el rango 7 que considera de \$300,001 a \$350,000 el total de mensajes fue de 109, el principal comprador fue el Partido Revolucionario Institucional con 70 mensajes. 37 transmitidos en Televisión Azteca local, 19 en Televisión Azteca y 14 en Televisa. El segundo comprador fue el Partido Acción Nacional con 23 mensajes, 14 en Televisión Azteca local, 5 en Televisión Azteca y 4 en Televisa. El tercer comprador de este rango fue

el Partido Verde Ecologista de México con 6 mensajes, 4 transmitidos en Televisión Azteca, uno en Televisa y uno en Televisión Azteca Local.

En el rango 8 que incluye \$350,001 a \$400,000 el total de mensajes fue de 67. El principal consumidor de este rango fue el Partido Acción Nacional con 52 mensajes, 40 transmitidos en Televisión Azteca Local, seis en Televisión Azteca y cinco en Televisa. El segundo comprador, muy por debajo del Partido Acción Nacional fue el Partido Revolucionario Institucional quien pago 4 mensajes en Televisión Azteca local y uno en Televisión Azteca y Televisa respectivamente.

En el rango 9 que incluye de \$400,001 a \$450,000 el número de mensajes disminuye considerablemente, el total de mensajes pagados a este precio fue de 25 mensajes y el mayor comprador fue el Partido Revolucionario Institucional con 19 mensajes, 9 transmitidos en Televisión Azteca local, 7 en Televisión Azteca y 3 en Televisa. El segundo comprador fue el Partido Acción Nacional con 3 mensajes, dos en Televisión Azteca Local y uno en Televisión Azteca.

De los rangos 10 a 19 se observa un descenso en la compra de los espacios que van de 5 mensajes a uno, de estos espacios los principales compradores fueron el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México.

Las compras de los partidos políticos en los medios de comunicación, sitúa el armado institucional ante una paradoja que es urgente resolver, la decisión de los partidos políticos de destinar parte de sus recursos a pagar espacios en la televisión obedece a un razonamiento sencillo. Todos quieren ganar. Ganar en distintas escalas pero ganar. Hay

quienes quieren ganar la presidencia de la República y construir mayoría en el Congreso. Hay quienes buscan ganar un mayor porcentaje de votación y, en consecuencia, conseguir mayores espacios en el congreso. Hay quienes quieren ganar el porcentaje de votación requerido para conservar el registro de Partido Político Nacional y continuar recibiendo financiamiento público.

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

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

Como el principal objetivo es llegar al mayor número posible de potenciales electores, especialmente a los electores indecisos, los partidos políticos prefieren anunciarse en los horarios triple A de las televisoras, los de mayor *rating* y también los de mayor costo. El resultado es que los partidos políticos pagan muy altos precios por *spots* publicitarios de 20 segundos, que durante el proceso electoral de 2003, se transmitieron durante programas de

entretenimiento, telenovelas y en tercer lugar noticias. De este modo, difunden ideas de 20 segundos a espectadores interesados en programas musicales, de concursos o en historias de amor y que no necesariamente tienen interés en el debate público: El objetivo es que esos 20 segundos definan la preferencia electoral de los indecisos.

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

Conclusiones

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

Examinar la información en poder de los partidos se podría hacer si esos partidos estuviesen en la disposición de facilitar su documentación. No hay recursos legales que les obligasen a hacerlo. Políticamente pudiera ser relevante para quienes perdieron. Quienes ganaron las elecciones no ganarían mucho con abrir sus archivos. En la realidad, dados los conocidos casos de Los Amigos de Fox y del Pemexgate, que la autoridad electoral sancionó enérgicamente, para el PAN y el PRI convendría que esos archivos desapareciesen. De modo que la información con la que trabajamos es la única existente para fines analíticos. No sabemos en que medida pudiera ser representativa. Pero es, por lo menos, indicativa de condiciones que probablemente resultaron decisivas en las contiendas electorales que analizamos.

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

En el curso de las campañas, e incluso probablemente desde antes, se establecen negociaciones entre los partidos políticos y los medios de comunicación. En estas negociaciones que debieran ser de carácter eminentemente comercial, donde uno demanda tiempos de emisión y otro los ofrece, lo normal sería fijar precios para todos los participantes en el proceso electoral. Esos precios, dada el carácter de la industria, irían aumentando conforme se acercase el momento de la decisión electoral, pero afectaría a todos por igual. Sin embargo, las negociaciones son entre cada partido y cada televisora, acordándose precios y contenidos editoriales sin que medie ninguna fiscalización. Este tipo de negociación se da entre representantes políticos y magnates industriales, lo que implica que existen condiciones desiguales en las que estos últimos están en capacidad de ofrecer descuentos especiales a las opciones políticas que les interese promover, a cambio de compromisos que les permita conservar el control de un mercado excesivamente concentrado. Es obvio que estas negociaciones modifican la competencia electoral, lo que

no beneficia ni a los ciudadanos ni a las instituciones democráticas y tampoco fomenta la consolidación democrática. Las negociaciones que llevan a cabo tanto los partidos políticos como las dos televisoras privadas producen inequidad, control, parcialidad y enriquecimientos basados en los recursos públicos.

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

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

En contraste con el supuesto normativo de la democracia que establece que los partidos políticos compitan bajo condiciones de equidad, en los procesos electorales de México, los medios de comunicación participan como entidades económicas, pero especialmente como

actores políticos que por la vía de los precios y la línea editorial realizan una votación estratégica previa al proceso electoral, limitando de este modo las opciones disponibles para los electores. Si aceptamos que la teoría de la democracia que establece que la información es el bien fundamental que da sentido a la representación democrática, entonces debemos aceptar que el sistema electoral mexicano tiene dificultades estructurales para cumplir este cometido.

En el sistema electoral mexicano la brecha informativa inherente a los procesos de representación se amplía y profundiza por la participación política de los medios de comunicación. La posibilidad de estas relaciones es determinada por el desequilibrio del armado institucional. A partir de 1989 el sistema electoral ha vivido un proceso continuo de reformas que buscan mejorar las condiciones de equidad en la competencia política. En contraste la reglamentación de los medios de comunicación no ha sufrido reformas. En el proceso de cambio político en México un asunto central fue la redefinición de reglas electorales que se propusieron propiciar equidad. Para lograrlo un aspecto central fue el financiamiento público a los partidos y que éstos tuvieran un acceso en forma equitativa a los tiempos oficiales de radio y televisión. Sin embargo, a estas reformas no correspondieron cambios en la legislación relativa a la televisión que, para estos procesos electorales, actuaron bajo una ley promulgada en el año de 1960. Este desequilibrio en los diseños institucionales y la negociación que establecen ambos actores, vulnera el principio de equidad y todavía más importante, restringe de forma fundamental las posibilidades de fiscalización de la autoridad electoral.

En los hechos lo que ocurre es que buscando procesos electorales equitativos se diseñó un complejo armado institucional que determina el acceso equitativo de los partidos políticos

al financiamiento y a los tiempos oficiales de televisión, mientras que en relación con los medios de comunicación se busca preservar el derecho de expresión sin garantizar el derecho a la información de los electores. Ello ocurre en condiciones en las que un elemento fundamental para garantizar este derecho es la diversidad de fuentes de información que en el caso mexicano se ve restringido porque la televisión se concentra en solamente dos empresas.

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

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

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

En el sistema electoral mexicano, reconociendo la importancia de los medios de comunicación en los procesos electorales, se ha privilegiado el financiamiento público. Es este financiamiento público que reciben los partidos políticos el que posibilita la compra de espacios en los medios de comunicación. El límite o la dificultad para alcanzar condiciones de equidad se encuentra en que los propietarios de las televisoras son entidades interesadas en los procesos electorales y para intervenir y expresar su preferencia cuentan con la libertad de asignar precios diferenciados a los espacios comerciales que venden y tienen la posibilidad de expresar su preferencia política en la línea editorial de sus programas. A las características de la relación partidos políticos medios de comunicación durante los procesos electorales deben agregarse las dificultades que enfrenta la autoridad electoral para fiscalizar los gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación. La función fiscalizadora se limita a realizar una revisión contable de los informes presentados por los mismos partidos políticos, sin que esto implique una revisión de las condiciones de equidad o inequidad en las cuales ocurrieron estos gastos.

En realidad, es indeseable cargar de obligaciones de comprobación y justificación a los partidos políticos y resulta imposible que la autoridad electoral sea capaz de analizar y dictaminar cantidades crecientes de información. Para hacer más transparente y equilibrado el proceso, lo mejor sería que una autoridad independiente gestione y acuerde los tiempos y

precios de los espacios en los medios de comunicación, cerrando las posibilidades para la negociación privada entre estos dos actores.

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

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

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

Siguiendo este criterio de llegar a los auditorios más amplios posibles comprobamos que, en los casos contemplados en esta base, los partidos políticos contrataron tiempos en función del *rating* de los programas: el 26% de sus anuncios fueron transmitidos durante los programas clasificados como de entretenimiento, concursos y musicales, otro 23% de correspondió a transmisiones de telenovelas, que son los programas de mayor audiencia y, en consecuencia, los de mayor costo.

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

A lo largo del trabajo planteamos que de estas características de las campañas electorales las grandes beneficiarias son las televisoras. Los partidos políticos pagan elevadas sumas por anunciarse en los mejores horarios comerciales, sin que esto garantice conquistar las preferencias electorales de los ciudadanos y, por otro lado, la información con la que los electores definen su preferencia tampoco aumenta con la propaganda de los partidos políticos difundida por televisión. En la investigación pudimos comprobar que el 42% de la propaganda de los partidos políticos transmitida en televisión fue de una duración de 30

segundo y el 38% de 20 segundos, de modo que resulta prácticamente imposible pensar que la información y su calidad aumenta con estas campañas.

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

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

El Partido Acción Nacional realizó la mayor proporción de sus compras en horario triple AAA, para su transmisión en programas de entretenimiento y telenovelas, es decir los de mayor *rating* y, sin embargo, pagó por ellos un precio que se ubica en el rango de un peso a

un tope máximo de \$10,000. Los precios que pagó el Partido Acción Nacional no correspondieron a la relación *rating*-costo; por el contrario, tuvo la posibilidad de anunciarse en los mejores espacios publicitarios a los precios más bajos.

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

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

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

Los criterios de compra de espacios publicitarios a partir de los cuales compiten los partidos políticos en los procesos electorales se mantuvieron durante la elección intermedia del año 2003. A partir de la evidencia empírica reunida para este estudio es posible afirmar que una característica importante es el encarecimiento de la publicidad. Así las cosas, para la contratación de espacios publicitarios el único factor que tomaron en cuenta los partidos políticos es el de la audiencia, sin considerar el criterio del precio.

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

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

En la misma información se aprecia que los partidos se anunciaron en un 84.2% en Televisión Azteca y un 16.6% en Televisa, distribuidos en la siguiente proporción: el 71% se transmitió en el canal 13, el 12.7% en el canal 7 y el 11% en el canal 2 de Televisa. Estos

resultados dan clara cuenta de la empresa en la cual se concentraron los ingresos que resultaron de la venta por la transmisión de esta propaganda y también la empresa que tuvo mayor posibilidad de influir por la vía de asignación de los precios en la competencia electoral.

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

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

Contrario a uno de los objetivos del financiamiento público que establece la importancia de dotar de financiamiento a los partidos políticos con el fin de que estén en condiciones de difundir su plataforma electoral ante los ciudadanos, el 85% de los espacios publicitarios pagados por los partidos políticos fueron *spots* de 20 segundos de duración. La duración de los mensajes disminuyó respecto a la elección del 2000, en la que fueron mayoritariamente de 30 segundos de duración.

El restante 15% de la propaganda de los partidos políticos respondió a formatos de mayor brevedad como *super* y cintillo. Si a esta información se agrega la selección de los programas en los que se anunciaron los partidos políticos, indica claramente la intención de crear una identidad ante los electores basada en imágenes y lemas y no en plataformas y programas políticos. Al igual que durante el proceso electoral del año 2000, el 26.7% de la propaganda se difundió durante la transmisión de programas de entretenimiento, el 21.4% mientras se transmitían telenovelas y el tercer tipo de programa para anunciarse fueron los noticieros.

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

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

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

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

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

Como hemos señalado, en un sistema democrático es necesario que la competencia entre los partidos políticos ocurra en condiciones de equidad. Obedeciendo a este principio, en

México las frecuentes reformas electorales tendieron a buscar mayores garantías para una competencia equitativa, privilegiando el financiamiento público como instrumento equilibrador y promoviendo el acceso a prerrogativas en condiciones de equidad para los partidos políticos.

Resulta notorio que tanto la autoridad electoral como los partidos políticos hayan aceptado, que una buena parte, quizá la decisiva, de la competencia electoral se desarrolle en los medios de comunicación. Este hecho genera tres efectos: primero, la degradación de la comunicación entre representantes y representados y segundo, el encarecimiento de las campañas electorales en el que ocurre un cuantioso traslado de recursos públicos hacia las empresas privadas de telecomunicaciones.

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

La centralidad de los medios de comunicación en la competencia electoral impone verdaderos dilemas para el funcionamiento institucional. A partir de la evidencia empírica reunida para este trabajo, se observa que para la elección del año 2000 el PAN destinó el

34% a gasto en medios de comunicación, el PRI el 26% y el PRD el 28%. Estos datos en apariencia matizan la afirmación de que los partidos políticos destinan una gran parte de sus recursos a pagar espacios en los medios de comunicación. Sin embargo las multas impuestas a la Alianza por el Cambio y al Partido Revolucionario Institucional ponen de manifiesto las sumas que realmente gastaron los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, aunque fuera utilizando financiamiento ilícito, lo que abre la discusión sobre las verdaderas capacidades y posibilidades de fiscalizar todos los gastos de los partidos políticos.

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

El problema de la fiscalización de los gastos de los partidos políticos es que se basa en los informes y en la evidencia documental que elaboran ellos mismos, sin considerar que están interesados en ganar las elecciones y que compiten bajo el criterio de que su presencia en los medios de comunicación les da posibilidades de conseguir este triunfo. Por lo tanto, tienen incentivos para intentar evadir a la autoridad electoral, lo que pone en evidencia que por más instrumentos fiscalizadores que se implementen, por más precisos, detallados y

pormenorizados, por esta vía no se conseguirá la información que revele cabalmente los gastos de los partidos políticos en los medios electrónicos.

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

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

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

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

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

Bibliografía y fuentes

- Ackerman, John y Sandoval, Irma, (2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI, México.
- Adrogué, Gerardo, (1996), "El debate sobre la propiedad de la opinión pública en Estados Unidos", en *Sociedad*, num. 10, nov 1996, Argentina.
- Aristóteles, (1990), *La Retórica*, Gredos, España.
- Berelson, Bernard, (1996), *Análisis de contenido*, Departamento Técnico de la Dirección General de Información UNAM, México.
- Bohmann, Karin, (1989), *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*, Alianza Mexicana, México.
- Bobbio, Norberto, (1992), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bustamante, Enrique, (coord), (2003), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona.
- Cárdenas Gracia, Jaime, (1996), *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, UNAM, México.
- , (2004), *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Carey, James W., (1997), "The press, public opinion and public discourse", en *A critical reader*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Castells, Manuel, (1997), *La era de la información: el poder de la identidad*, Alianza, Madrid.
- Cebrián Herreros, Mariano, (2003), *La información en televisión, obsesión mercantil y política*, Gedisa, Barcelona.
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ediciones Cal y Arena, México.
- Curzio, Leonardo, (2004), Los medios y la democracia, en Maira, Luis, (coord), *Democracia y medios de comunicación*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Dahl, Robert, (1989), *La Poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- , (1992), *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc, (1997), *Economic Reform and Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Downs, Anthony, (1957), *An economic theory of democracy*, Harper Row, New York.
- , (2001) "Teoría económica de la acción política en una democracia" en *Diez textos básicos de Ciencia política*, Ariel, Barcelona.
- Fearon, James, (2002), Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno", en *Zona abierta*, num 100-1001, Madrid.

Ferejohn, John, (2002), "Acción gubernamental y control electoral" en *Zona abierta*, num. 100-1001, Madrid.

Fieldhouse, David, (2000), "A new imperial system? The role of the multinacional corporations reconsidered" en *Internacional Political Economy perspectives on global power and wealth*, Bedford y St. Martin.

Fiorina, M. (1981), *Retrospective voting in American National Elections*, Yale University Press, New Haven.

García Canclini, Nestor, (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.

García Orozco, Antonio, (1978), *Recopilación y trabajo introductoria. Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México.

Greimas, A.J., (1967), *La Semiótica del texto. Ejercicios prácticos*, Paidós, Barcelona.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, (2004), *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Held, D., McGrew A., (2002), *Transformaciones globales, política económica y cultura*, Oxford University Press, México.

Huntington, Samuel, (1996), *La tercera ola la democratización del siglo XX*, Paidós, Barcelona.

Instituto Federal Electoral, (2000), *Las Reglas del Dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, IFE, México.

Lazarfield, P., (1944), *The people choice*, Dueil Sloan, New York.

Lujambio, Alonso y Carrillo, Manuel, (2003), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Maira, Luis, (coord), (2004), *Democracia y medios de comunicación*. Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Manin, Bernard, y Pzeworski, Adam, (2002), "Elecciones y representación" en *Zona abierta*, num 100-1001, Madrid.

Maor, Moshe, (2004), "Feeling the Heat: Anti-Corruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(1), 1-28.

Martin Salgado, Lourdes, (2002), *Marketing Político*, Paidós, Barcelona.

Martínez Assad, Carlos, (1990), *La sucesión presidencial en México 1928-1988*. Nueva Imagen, México.

Mazzoleni, G. y Schulz, W., (1999), "Mediatization of Politics: a Challenge for Democracy?", en *Political Communication*, vol. 16, pp. 247-261

Medina Viedas, Jorge, (2000), *Los medios en la política*, Cal y Arena, México.

Méndez Fernández, María Belén, (2003), *Campañas Electorales, la modernización en Latinoamérica: casos de Argentina y México*, Trillas, México.

Merino, Mauricio, (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México.

-----, (2005), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/CIDE, México.

Morgenstern, Scott and Manzetti, Luigi, (2003), *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina, in Democratic Accountability in Latin America*

Mulgan, Richard, "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, Vol. 78, No.3.

North, Douglas, (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, C. Philippe, (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona.

-----, (1999), "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en *The (Un)Rule of Law y the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame, Notre Dame.

-----, (2002), "Accountabilities y sus interrelaciones social en América Latina y más allá", en Smulovitz, Catalina, y Peruzzotti, Enrique, (coord), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

PNUD, (2004a), *Informe estadístico del reporte la democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York.

-----, (2004b), *Ideas y aportes: la democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York.

Popper, Karl, (1996), "Licencia para hacer televisión", en *Nexos*, núm. 229, abril, México.

Pzeworski, Adam, (1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Londres.

-----, (2002), "Accountability social en América Latina y más allá", en Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

-----, Stokes Susan y Manin, Bernard, (2002) "Elecciones y Representación", *Zona Abierta 100/101*, Madrid.

Ramírez Cuevas, Jesús, (2003), "Tv, radio, periódicos, espectáculos, telecomunicaciones Los monstruos controlan todo" en <http://www.etcetera.com.mx>.

Salvador Martínez, María, (2002), *Autoridades Independientes: Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Ariel, Madrid.

Sartori, Giovanni, (1989), *Teoría de la democracia*, El debate contemporáneo, T. 1, Alianza, México.

-----, (1998), *Homo videns la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

Schedler, Andreas, (2004), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Schumpeter, J.A., (1996), *Capitalismo socialismo y democracia*, Folio, España.

Stokes, Susan, (2001), *Mandates and democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press, United States of America.

-----, (2002), "Partidos políticos y democracia", en *Zona abierta*, num 100-1001, Madrid.

Tocqueville, Alexis, (1998), *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

Trejo Delabre, Raúl (1998), "Hablar, oír y responder", en *Etcétera*, 15 de mayo de 1998, México.

-----, (2000), *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*, Cámara de Diputados, México.

-----, (2001), *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.

-----, (2004), Democracia cercada: política y políticos en el espectáculo mediático, en: Maira, Luis, (coord), *Democracia y medios de comunicación*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Ugalde, Luis Carlos (2003), *Vigilando al ejecutivo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, México.

Villanueva, Ernesto (Coord), (2000a) *Hacia un nuevo derecho de la información*, Universidad Iberoamericana, México.

-----, (Coord), (2000b), *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación, visiones desde España y México*, Universidad Iberoamericana, México.

Zaller R. John, (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, Boston.

Zolo, Daniel, (1992), *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Leyes y documentos consultados:

Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

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

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

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

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