

IV. Aplicación de la reforma: uso de los medios de comunicación

1. La “videopolítica” y las campañas electorales

El término “videopolítica” acuñado por Sartori refleja el proceso de cambios que los medios han producido en la relación entre los actores políticos y la ciudadanía (Sartori, 1981).

La misión de los partidos políticos como nexo entre el gobierno y la sociedad redundaba en la trascendencia de la promoción de sus ideas y opiniones. La plena vigencia del derecho fundamental de libertad de prensa y, centralmente, la prohibición de la censura previa constituyen el andamiaje básico para que los partidos puedan tener una efectiva comunicación con la ciudadanía.

No obstante, los derechos inherentes a la libertad de expresión y de prensa no garantizan por sí mismos un razonable marco de equidad en una contienda electoral. Está claro que los partidos intentan maximizar los espacios en los medios como una vía de comunicación con la mayor cantidad de votantes posibles, pero a la vez esto gene-

ra una escalada de costos en las campañas electorales que tiende a ser mayor cuando existe una competencia efectiva entre los distintos tipos de medios de comunicación (Manual de Financiamiento). Porque si bien se ha destacado reiteradamente la fundamental importancia que tienen los medios para los políticos, especialmente la materia electoral, produce la atención del público de un modo singular. Como ha señalado Fayt “el poder de la prensa escrita y audiovisual, engendra la competencia entre los medios y suscita una dura y permanente lucha por la noticia, por el acto, por el hecho, el acontecimiento, la opinión” El nudo de la cuestión reside en transmitir sucesos capaces de influir, negativa o positivamente, en algunos de los aspectos de la vida del mayor número. Dirigido el mensaje a un público sin rostro fijo, el contenido de la misma debe coincidir con los deseos de ese público. La regla de oro, no puede ser otra que informar cuanto pueda influir, directa o indirectamente, sobre la vida del lector, oyente o televidente. De este modo, la información debe comprender todo cuanto pueda interesar a la gente” (Fayt, 1994, 28).



Sartori ha coincidido con la doctrina clásica en cuanto a que la democracia es definida como un gobierno de opinión. Ha dicho que la televisión es una fuente importante de creación de opinión, el pueblo soberano “opina” sobre todo de acuerdo con la forma con la que la televisión muestra la realidad (Sartori, 2002, cap. 2).

Los medios han puesto al alcance de todos información sobre cuánto ocurre en el mundo en cantidad e intensidad, sin precedentes en la historia. Ninguna época anterior tuvo conocimiento de las decisiones sobre la política nacional e internacional ni de las reacciones y actitudes de los pueblos como la tiene la población actual. Esto ha achicado sustancialmente la distancia que históricamente separaba a los protagonistas de los espectadores, a los dirigentes de los dirigidos, a los gobernantes de los gobernados, en un vasto y profundo proceso de democratización de la democracia (Fayt, 1994, 44). Ahora bien, este proceso no reporta de modo directo a los valores que la infunden.

En cierto aspecto, los medios de comunicación y la televisión en particular condicionan el proceso electoral, tanto en la elección de los candidatos, como en su modo de administrar la disputa electoral.

Si bien aquella crítica no es del todo novedosa, ya que años atrás, se ha advertido acerca de la calidad de la comunicación que generan los medios electrónicos, no puede soslayarse que las amplísimas posibilidades de comunicación brindan una oportunidad a la política, aun en regiones que antes resultaban accesibles sólo en forma presencial (Marcuse, 1968).

Ciertamente, la fuerza perturbadora de la imagen rompe el sistema de equilibrios y retroacciones múltiples que a lo largo de casi dos siglos fueron denominados mediante el vocablo “opinión pública”. En ese sentido, la televisión supera a los denominados líderes intermedios de opinión y anula la multiplicidad de “autoridades cognitivas”, con la televisión la autoridad reside en la imagen misma (Sartori, 2002, cap. 2).

No podemos dejar pasar que el siglo XX ha tenido un desarrollo y transformación de los medios de comunicación como nunca antes. La revolución de la denominada era de la información, conjuntamente con las llamadas tecnologías de la información han modificado los modos de hacer política y han consumado la tantas veces aludida *videopolítica*.

Está claro que las estructuras de financiamiento de las actividades partidarias sufrieron el impacto del desarrollo de las comunicaciones, mayormente las agrupaciones más pequeñas. Ello porque, como bien expresa Blanco Valdés, las aportaciones de los militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización política y los costos ascienden sin límite (Blanco Valdés, 1993).

La experiencia ha denotado que, en situaciones económicas normales, el incremento del coste de las campañas electorales es más rápido que la tasa de crecimiento demográfico.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha resaltado el impacto de los nuevos medios en la política, para fundar la necesidad de la diversidad en los medios y la

protección de una real competencia a fin de no distorsionar la opinión y el debate público. En ese precedente, se dijo que “en la última mitad del siglo, una revolución de las comunicaciones permitió la introducción de la radio y la televisión en nuestras vidas. La promesa de una comunidad global, cobró realidad a través del uso de los satélites de comunicación, y el espectro de una nación “cableada a través de la red” La prensa impresa, se dice, no ha escapado a los efectos de esta revolución. Los periódicos se han transformado en grandes empresas y son ahora muchos menos para servir a una mucho más numerosa población alfabetizada. Cadenas de periódicos, periódicos nacionales, cables nacionales, servicios de noticias y periódicos únicos en un pueblo, son las características dominantes de una prensa que se ha transformado en no competitiva y enormemente poderosa; influye en su capacidad para manipular la opinión popular y cambiar el curso de los acontecimientos. La eliminación de la competencia entre periódicos es mayor en las grandes ciudades y la concentración del control de los medios que resulta de que el único periódico pertenece a los mismos intereses, que también posee una estación de radio y televisión, son componentes en este camino hacia la concentración de la información. El resultado de estos grandes cambios ha sido el colocar, en pocas manos, el poder de informar a la población americana y formar la opinión pública. Muchas de las opiniones vertidas en editoriales y comentarios que se imprimen, provienen de estas redes nacionales de información y como resultado, en temas nacionales y mundiales tiende a haber una homogeneidad de estas opiniones. Los abusos de

estos reportajes manipulados, se dice que son el resultado de la gran acumulación de poder irrevisable de estos modernos imperios de comunicación” (418 US 241).

2. El acceso a los medios desde una perspectiva comparada y la reforma mexicana.

Los medios de comunicación son informadores, formadores de opinión y, a veces también, grupos de interés en la contienda política electoral, por lo que “modelan, en buena medida, las percepciones y opiniones dominantes acerca de la política y sus instituciones más representativas; percepciones y opiniones que, a quererlo o no, terminan expresándose en las actitudes y comportamientos electorales dominantes”. (Navarro, 2007). Es decir, la relación entre medios y elecciones es altamente relevante y, con mayor razón, en los procesos electorales.

Los países de la región han interpretado que el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y candidatos es esencial en una campaña electoral y fundamental en su resultado. Es más, lo consideran como parte del financiamiento público indirecto, cuando el estado otorga a los candidatos, y/o partidos, tiempo en los medios de comunicación.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, el acceso a los medios por los partidos políticos se garantiza a través de sus respectivas legislaciones. En países como Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú el acceso es permanente y no sólo en



época de campaña electoral. Sin embargo, sólo en Brasil y México está prohibida la contratación de espacios de manera particular tanto en los medios públicos como privados.

En cuanto a los países en los que se garantiza el acceso a los medios sólo en época de campaña electoral, en cinco países -El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay- se extiende a lo largo de todo el periodo de campaña. En cambio, en Bolivia, Argentina, Chile y Paraguay, sólo por ciertos periodos de la campaña. La situación varía cuando se observa que Argentina, sólo de manera parcial por la falta de reglamentación clara, Chile, Guatemala y Paraguay, el acceso a los medios no es sólo para el caso de los de carácter público, sino también para los privados.

Sin embargo, el tema es más complejo pues no sólo se trata de permitir el acceso a los medios de comunicación, sino también si existen limitaciones para la contratación libre de espacios. Es así que Brasil, Chile y México, que otorgan espacios gratuitos en los medios públicos y privados se prohíbe la contratación libre de espacios en dichos medios con el objetivo de asegurar no sólo condiciones de equidad en la competencia partidista, sino también de control de los gastos. Por otro lado, hay siete países -Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela- donde si bien se permite la contratación libre en medios privados, existen ciertas restricciones.

De lo anterior podemos observar que la legislación latinoamericana es heterogénea en cuanto a la naturaleza, alcance y potencial impacto del acceso a los me-

dios sobre las condiciones de equidad de la contienda. En ese campo, México es el país que más ha desarrollado su legislación con regulaciones muy extensas y complejas.

La reforma electoral 2007/2008, en el plano del acceso a los medios de comunicación, tiene dos aspectos centrales. El primero es que ni los partidos políticos (sus precandidatos y candidatos) ni tampoco terceras personas, pueden contratar, en cualquier modalidad, espacios en radio y T.V a favor o en contra de alguno a varios de ellos. El segundo se refiere a la ampliación de las funciones y prerrogativas del IFE en la supervisión del acceso a los medios por parte de los partidos políticos. Esta prerrogativa existe en pocos países (Brasil y Chile) y cobra especial particularidad puesto que la norma señala que los partidos usarán los tiempos asignados gratuitamente para uso público. En otras palabras, las empresas de medios de comunicación dejarán de percibir cuantiosas ganancias.

La consecuencia ha sido un gran malestar por parte de las empresas de medios, que se ve reflejado en notas y reportajes contra los organismos electorales, a quienes se han dirigido los mayores ataques. Esta medida no es poca cosa, pues se trata de empresas con gran poder económico, como es el caso de Televisa y Televisión Azteca, empresas que antes de la reforma se beneficiaban de contratos de publicidad electoral muy cuantiosos.

Asimismo, para afrontar institucionalmente estas reformas, se ha constituido el Comité de Radio y Televisión del IFE, que es el responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a

los programas y mensajes de los partidos políticos. Estas pautas son formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP). El Comité de Radio y Televisión está integrado por un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que integran la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actúa como su secretario técnico. Este Comité de Radio y Televisión aprueba las pautas que deben seguir los mensajes de campaña y precampaña de los partidos políticos.

Por su lado, el Consejo General del IFE (CG) ordena la realización de un monitoreo exhaustivo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y T.V. En consecuencia, esta nueva función del IFE demanda cambios en su aparato administrativo y, por consiguiente, mayores recursos. Es por eso que la propia norma señala que el IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y T.V. Asimismo, se asegura que dispondrá de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe.

El IFE se convierte en la autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y T.V. correspondiente a las autoridades electorales de los estados, además del destinado a prerrogativas partidistas y a sus propios fines. En este marco, el IFE debe garantizar a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y T.V., es-

tableciendo pautas para la asignación de los mensajes, atendiendo quejas, denuncias, y determinando las sanciones aplicables. De manera concreta, desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la votación, el IFE administrará el uso de 48 minutos diarios en medios de comunicación, que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de T.V. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Cuando una estación o canal transmite menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades. En la legislación anterior, el tiempo total de transmisión para todos los partidos en elecciones de presidente de la república era de 250 horas en radio y 200 en T.V. Cuando sólo se renovaba la Cámara de Diputados, se asignaba el 50 por ciento de este tiempo. En el primer caso, el IFE compraba además hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en T.V. con duración de 20 segundos para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y T.V. para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá así: 30 por ciento del total en forma igualitaria y 70 por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales, inme-



diata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones. En precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del 70 por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

Los partidos políticos que tienen nuevo registro, tanto nacional como local, participarán solamente en la distribución igualitaria del 30 por ciento del tiempo en radio y T.V. La legislación anterior otorgaba a los partidos sin representación en el Congreso un 4 por ciento del total del tiempo de transmisión. El acceso de los partidos al tiempo en medios de comunicación se usará para la difusión de mensajes que cumplan con los términos y duración que el COFIPE señala. Las pautas de distribución se elaborarán considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos. Desde el inicio de las precampañas federales y hasta su conclusión, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Cada partido decidirá libremente la asignación de mensajes, por tipo de precampaña federal o local. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus fines o los de las autoridades electorales. Los concesionarios de radio y T.V. se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE. Antes los partidos políticos comunicaban a la DEPyPP las estaciones, canales y horarios en los que querían contratar tiem-

pos, conforme al primer catálogo que les proporcionaban.

Cuando la jornada comicial local coincida con la federal, el IFE realizará los ajustes necesarios, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en las entidades donde corresponda. En los procesos electorales locales, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y T.V. a que tenga derecho. Cada partido decidirá la asignación de mensajes por tipo de campaña federal, pero cuando se renueven el Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un 30 por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma campaña. Asimismo, cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

Las autoridades electorales estatales accederán a radio y T.V. a través de los tiempos de que dispone el IFE. Deberán solicitar el tiempo que requieran para sus fines y el IFE resolverá lo conducente. En los estados con procesos electorales locales concurrentes con los federales, el IFE por conducto de las autoridades electorales administrativas destinará, para campañas locales, 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. de cobertura en el estado. Este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión, a propuesta de la autoridad electoral local competente. Por cobertura

de los canales de T.V. y estaciones de radio se entenderá toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

El Comité de Radio y Televisión, en colaboración con las autoridades federales en la materia, elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de T.V., así como su alcance efectivo. Deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad. Con base en dicho catálogo, el CG hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de T.V. que participarán en la cobertura de las elecciones locales.

Para la asignación del tiempo en radio y T.V., durante el periodo de precampañas locales, en procesos electorales no concurrentes, el IFE pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de T.V. Las autoridades antes señaladas asignarán el tiempo entre los partidos políticos conforme con las reglas del COFIPE y los procedimientos que determine la legislación local aplicable. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

Los partidos con registro local vigente, “previo a la elección de que se trate”, participarán en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales conforme al siguiente criterio: 30 por cien-

to del total en forma igualitaria y 70 por ciento en proporción al porcentaje de votos obtenido en la elección para diputados locales inmediata anterior, o en su caso en la más reciente en que hayan participado. Los partidos políticos nacionales que en la elección para diputados locales inmediata anterior no hubiesen obtenido el dos por ciento de votos para tener derecho a prerrogativas, o los partidos con registro local obtenido para la elección de que se trate, tendrán derecho a la prerrogativa de radio y T.V. para campañas locales solamente en la parte que deba distribuirse en forma igualitaria.

Para fines electorales en las entidades federativas con elecciones locales no concurrentes con las federales, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los 48 minutos de que dispondrá el IFE se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva. Para el cumplimiento de los fines propios de las autoridades electorales locales, el IFE asignará tiempo en radio y T.V. conforme a la disponibilidad con que se cuente. La asignación será determinada por el CG conforme a la solicitud de las autoridades electorales locales. El tiempo no asignado quedará a disposición del IFE hasta la conclusión de las respectivas campañas electorales locales. Los concesionarios y permisionarios de radio y T.V. se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el IFE.

El IFE no podrá autorizar a los partidos políticos el uso de tiempo o mensajes en radio y T.V. en contravención de las reglas



establecidas. Los gastos de producción de los mensajes para radio y T.V. de los partidos políticos serán sufragados con los recursos de los partidos políticos. Fuera de los periodos de precampañas y campañas federales, al IFE se le asignará hasta el 12 por ciento del tiempo total de que disponga el Estado en radio y T.V. Del tiempo asignado, el IFE distribuirá a los partidos políticos nacionales un 50 por ciento en forma igualitaria, que éstos utilizarán en un programa mensual de cinco minutos en cada estación de radio y canal de T.V., transmitido en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas; el tiempo restante será para la transmisión de mensajes de 20 segundos cada uno. El Comité de Radio y Televisión del IFE aprobará semestralmente las pautas respectivas. Antes los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual de 15 minutos en radio y T.V. en dos programas semanales y la DEPyPP gestionaba el tiempo necesario en los medios para la difusión de las actividades de los partidos.

El tiempo en radio y T.V. que determinen las pautas no es acumulable; tampoco es transferible entre estaciones, canales o entidades federativas. Las pautas determinadas por el Comité de Radio y Televisión establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, día y hora de transmisión. El reglamento correspondiente establecerá lo conducente respecto de plazos de entrega, sustitución de materiales y características técnicas. Los concesionarios y permisionarios de radio y T.V. no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión. En elecciones extraordinarias el CG determinará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará

a los partidos en radio y T.V. atendiendo a los criterios establecidos. El CG, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o T.V. que sea violatoria al COFIPE, sin perjuicio de las sanciones adicionales que deban aplicarse a los infractores.

Un artículo novedoso establece que el IFE coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados para la elección presidencial. El CG determinará las reglas, día y hora, escuchando la opinión de los partidos políticos. En todo caso, el primer debate será la primera semana de mayo y el segundo a más tardar la segunda semana de junio del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerde el CG. La transmisión será en vivo en radio y T.V, incluidos los canales de señal restringida. El IFE dispondrá lo necesario para su producción técnica, difusión y transmisión. Las señales de radio y T.V. generadas por el IFE para este fin podrán ser utilizadas en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y T.V. Las estaciones y canales que decidan transmitir en vivo, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. El IFE informará sobre la realización de los debates, en el tiempo de radio y T.V. asignado para sus fines. Con anterioridad a la reforma de 2007/2008 solo quedaba establecido de manera general que el IFE organizaría debates públicos y apoyaría su difusión.

3. Administración y monitoreo del acceso a los medios

Las atribuciones del IFE en materia de medios son de dos tipos: a) funciones administrativas y b) funciones de monitoreo y control. Para la administración de los tiempos de uso de medios, el IFE se ha venido preparando, jurídica y operativamente. El 11 de agosto de 2008 se publicó el Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se expide el “Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”. Para realizar el monitoreo, se reestructura la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPyPP) y se crean centros de monitoreo, lo que a su vez implica abrir oficinas, contratar y capacitar personal, etc. Se trata de monitorear a los medios, para el cumplimiento de las normas, en un país donde existen alrededor de 2,600 concesionarios de radio y televisión a lo largo y ancho del territorio nacional, tal como lo muestra el Catálogo de Medios de Radio y Televisión. (www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogos_de_Medios).

Asignar efectivamente el uso de los tiempos oficiales resulta extremadamente complicado técnica y operativamente, pero es un problema técnico que tiene solución. Mucho más difícil, desde un punto de vista logístico, es vigilar y controlar que las pautas establecidas se cumplan, así como sancionar de manera expedita las faltas que se observen.

Administración de tiempos

En términos organizativos, antes de la reforma, la DEPyPP estaba dividida en cuatro departamentos: Fiscalización, Investigaciones (de denuncias presentadas al DEPPP), Radiodifusión y Registro de Dirigentes por medio del cual certificaban partidos políticos y registraban a todos los candidatos menos a los presidenciales. Con la reforma, las áreas de Fiscalización y de Investigaciones pasan a ser parte del Consejo General. Asimismo, como se ha anotado, se limita el número de consejeros que integra cada comisión. Antes podía haber hasta siete consejeros en cada comisión. Como las propuestas salían de los comités a ser consideradas en el Consejo General, una vez que eran aprobadas por tantos consejeros y mandadas al Consejo General era prácticamente seguro que pasarían. Ahora, no puede haber más de tres consejeros por comité. También se prohíbe a los consejeros ser parte de más de cierto número de comités. Hay un tiempo límite de un año en el que los consejeros pueden participar en los comités que integran y, al haber solo tres consejeros por comité, el verdadero debate sobre las proposiciones ocurre en el Consejo General, espacio en donde más de tres personas las consideran. De otro lado, los representantes de los partidos políticos ahora solo pueden participar en ciertos comités, no en todos.

Una buena razón por la cual el IFE se convierte en la única entidad que puede comprar tiempo en los medios es que se detectaba que los medios electrónicos vendían *spots* a diferentes precios a los distintos partidos y candidatos. Bien es verdad que este fenómeno ya había sido rectifi-



cado con la reforma del 1988 mediante la cual el IFE obligaba a los concesionarios a venderle *spots* a todos los partidos al mismo precio y no sólo a los preferidos por los medios. Este aspecto también fue rectificado a nivel local donde el IFE compraba los *spots* de los partidos políticos utilizando el dinero de ellos para asegurar que todos estuvieran comprando los *spots* al mismo precio.

Anteriormente, el IFE compraba tiempo a los partidos políticos en los medios de comunicación, 10 mil *spots* en la radio y tres mil en televisión, con las mismas reglas de distribución. Entonces los partidos seleccionaban los medios en los que querían salir. De la misma manera, los partidos también compraban sus propios promocionales. Con la reforma, el IFE se vuelve en único órgano que puede comprar tiempo en los medios electrónicos. En consecuencia, como este organismo electoral tiene la responsabilidad de la compra y el monitoreo a nivel local y federal, pasa a ser en la práctica de una institución federal a una institución nacional.

Un problema que conlleva el convertir al IFE en la única entidad que pueda comprar y entregar promocionales es la alta concentración de las decisiones. De esta manera, por ejemplo, si un partido quiere cambiar su promocional, éste tiene que ser hecho por el propio IFE, lo que crea y complejiza el trabajo del Instituto. Asimismo, en la medida que el IFE es el encargado de entregar los promocionales a los medios obliga a que se invierta unos diez días entre la creación del promocional y el momento de emisión. Después de recibido el promocional, el IFE tiene que asegurarse

de que el material cumpla con el tiempo límite de 30 segundos y tenga la calidad exigida por el medio. Los promocionales pueden perder, de esta manera, su valor comunicativo, al no ser instantáneos, en la medida en que diez días pueden representar demasiado tiempo en una campaña electoral. A esto se agrega el hecho de que los concesionarios se reservan el derecho de emitir el promocional hasta por cinco días, en la medida en que dan preferencia a espacios vendidos a terceros.

Antes de la reforma, los partidos tenían acceso a los tiempos del estado en programas de cinco minutos y los debates de 30 minutos. Estos tiempos eran distribuidos durante las 24 horas. A partir de la reforma, tienen que ser distribuidos de las 06 horas hasta las 24 horas. Esto da como resultado 82 promocionales de 30 segundos, en cada canal de televisión y estación de radio durante ese tiempo. Todos los partidos tienen el mismo acceso a horas claves y a los diferentes tipos de programas para sus promocionales.

La situación se vuelve problemática a nivel local, sobre todo porque la programación de Televisa y TV Azteca, a menudo, se difunde con cobertura nacional. Si bien no ha sido un problema cuando se trata de mensajes de la Secretaría de Gobernación o de Educación, sí lo es cuando se trata de mensajes de partidos políticos. Como es obvio, los partidos a nivel local, demandan que sus *spots* sean vistos en sus respectivas circunscripciones, lo cual hacer que las televisoras tengan que bloquear parte de esa programación nacional, para dar paso a la local. Esto constituye un costo muy alto

para las empresas televisivas, por el que no son compensadas.

En cuestión de administración de tiempos, una dificultad, que puede tener un impacto negativo, es que el tiempo para distribuir es muy amplio (se trata de la totalidad de tiempos oficiales, 48 minutos al día), con el resultado que la cantidad de *spots* promocionales en radio y televisión va a aumentar notablemente durante este proceso electoral, con riesgo de saturación de la opinión pública y el probable resentimiento con el IFE y los partidos. A una semana de haber comenzado las campañas ya se oían de manera insistente, e impulsados por los medios, las quejas del público en relación con la cantidad de promocionales electorales.

Es difícil acotar el tiempo de los partidos por franja horaria como se hace en la distribución de tiempos oficiales en periodo no-electoral, dado el riesgo de que el concesionario actúe de acuerdo a sus propios intereses y preferencias políticas. En consecuencia, la totalidad de los tiempos (48 minutos, distribuidos en “dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión”) deben ser distribuidos a lo largo de la franja horaria (de 6:00 a 24:00), lo que genera una dificultad adicional en la distribución de los tiempos entre los partidos, ya que se deben compensar los “buenos” con los “malos” horarios.

Un aspecto interesante del modelo es que los tiempos oficiales se mantienen los mismos, aún cuando haya elecciones concurrentes (federales y estatales al mismo tiempo). En las elecciones del 2009 hay 11

estados de la federación donde habrá elecciones concurrentes el 5 de julio. Algunos expertos han planteado la posibilidad que, en estos casos, como la parte del “pastel” se divide entre más en el caso de las elecciones concurrentes, los partidos políticos van a presionar para evitar que, en el futuro, las elecciones federales y estatales se lleven a cabo al mismo tiempo. Otros analistas, por el contrario, no creen que el problema de la repartición de los tiempos en casos de elecciones concurrentes sea un problema, toda vez que la Constitución induce a las elecciones concurrentes.

Desde un inicio del proceso electoral podía preverse que las dificultades técnicas en la distribución y administración de los tiempos se complicarían por la fuerte oposición política de varios actores a este aspecto de la reforma, en particular los medios electrónicos. En ese sentido, la oposición más fuerte proviene de las televisoras, en la medida que las radiodifusoras han sido, en general, menos agresivas en su descontento con las nuevas medidas. Esta reacción negativa se explica porque no solo han perdido las televisoras un importante negocio en periodo electoral, sino que además deben transmitir los promocionales en horarios de alta sintonía y de mucho valor comercial. El temor a la reacción de las televisoras se justificó desde el inicio de la precampaña, con el “comportamiento atípico” de situar los promocionales electorales en bloque, en medio de la programación, en lugar de situarlos, como se había hecho siempre, en los espacios comerciales. De esta manera se interrumpieron programas infantiles, películas y partidos de fútbol con la transmisión de los promocionales electorales.



Diferencias de actuación entre Secretaría de Gobernación e IFE sobre medios	
Secretaría de Gobernación	IFE
Los <i>spots</i> se colgaban en una página de Internet, de la cual los comisionarios las podían bajar.	El IFE pide que se les entregue los spots en persona, ya que las multas son mucho más altas.
La Secretaría pedía que los spots fueran transmitidos en cualquier momento dentro de franjas de horas. El orden no importaba.	El IFE pide que sean transmitidos dentro de franjas de una hora y el orden sí importa.
No monitorean.	Sí monitorean.
Las multas son de 100 dólares.	Las multas son de 500,000 dólares.
Los casos duran en promedio 8 años con muchas oportunidades de amparo.	Los casos se manejan dentro de los tribunales electorales, duran en promedio 3 meses y no hay amparo.

Monitoreo de medios

Sobre monitoreo de medios vale recordar que el IFE ya lo venía haciendo con anterioridad. El personal de la institución cuenta por lo tanto con experiencia en la materia tras unos doce años haciendo monitoreo de forma manual. El trabajo, como resulta obvio, se ha incrementado sustancialmente con la reforma.

El IFE hacía dos tipos de monitoreo. Uno es de contenidos, analizando los programas que difunden propaganda electoral y noticias, calificando el tratamiento dado a partidos políticos y candidatos. Este tipo de monitoreo no está acompañado de una capacidad sancionadora y solo tiene como resultado un reporte que se da a conocer de manera pública. El segundo tipo de monitoreo es el que permite asegurar que los

spots hayan sido transmitidos de manera justa, en tiempo y forma (anteriormente también que hubiesen sido pagados de manera justa y el coste reportado). Este segundo tipo de monitoreo puede resultar en sanciones. Con la reforma, los dos tipos de monitoreo continúan, pero el segundo se vuelve mucho más intensivo.

En el tema de contenidos, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión y el IFE ya establecían ciertas normas de conducta para los partidos, candidatos y medios con respeto a las elecciones. Entre ellas está la obligación de emitir mensajes verdaderos y no promover hechos falsos. Esta norma se eleva a nivel constitucional con la reforma del 2007/2008, cuando se crea el derecho de réplica, el cual estipula que los concesionarios tienen la obligación

de presentarle a los candidatos o partidos políticos una copia de cualquier *spot* o programa que haya sido emitido, para que ellos puedan verificar el contenido. Al momento de nuestra consultoría, existía cierta confusión pues no se sabía bien a qué organismo correspondía garantizar este derecho, si a la Secretaría de Gobernación o al IFE.

Las nuevas atribuciones sobre monitoreo han exigido al IFE que disponga de un amplio despliegue logístico y que cuente con una importante infraestructura. Inicialmente el IFE presentó un presupuesto para establecer 300 centros de monitoreo (uno por distrito electoral), pero el presupuesto fue reducido aproximadamente a la mitad, razón por la cual se piensa instalar una red de monitoreo con solo 150 centros. El costo es, en todo caso, bastante elevado (US\$59 millones, con cobertura hasta el 2012), con una infraestructura de punta y un impresionante uso de la tecnología. El Plan Integral del IFE expresa claramente la prioridad para la institución de prepararse de la manera más adecuada para asumir las nuevas funciones. Aun así, los desafíos operacionales que enfrenta el IFE en esta esfera son descomunales.

Aunque no se establece en los textos legales, el IFE en su reglamentación ha optado por un modelo de censo para ejercer esa vigilancia, es decir, hacer seguimiento y monitoreo al 100 por ciento de las transmisiones de promocionales en los medios electrónicos. Existen opiniones de que se trata de un caso de “sobre-lectura”, de parte del IFE, de la normatividad legal. En todo caso es un modelo inédito en el mundo, no únicamente en relación con la acción de las autoridades electorales, sino de cualquier

organización con atribuciones de seguimiento a medios. Mucho más frecuente es la práctica de un monitoreo por muestreo, donde se hace seguimiento a una muestra significativa (en el caso de México podría ser las dos televisoras importantes, que concentran una buena parte de la audiencia) y responder a las quejas que se presenten en su momento.

El mecanismo de monitoreo de medios funciona así: los partidos envían al IFE estatal sus *spots* con diez días de antelación a la emisión de los mismos. El IFE, a nivel central en ciudad de México, distribuye los *spots* entre los partidos en proporción de tiempos 30/70 según sean partidos pequeños o grandes y los devuelve al IFE en los estados, que a su vez los envía a las correspondientes emisoras de radio y TV. Los promocionales de los partidos son revisados por el IFE una vez que llegan para asegurarse que la calidad y el tiempo sea el indicado y después el organismo electoral, se los envía a las televisoras y radio-difusoras con el oficio de la pauta. Hasta marzo no se había presentado el caso de que un partido se hubiese quejado con el IFE por pasar el *spot* de manera incorrecta. Seguidamente y de manera sistemática, el IFE hace seguimiento de la emisión de los *spots* en radio y televisión.

Al momento de la visita del grupo de asesores (inicios de marzo), sólo existían centros de monitoreo en los estados que abajo se mencionan. En número de centros de monitoreo en cada estado no se decide en base a los distritos electorales, sino por el número de señales que tienen que monitorear y el alcance de ellas. No todas las señales se pueden recibir en un



mismo centro. En toda la República se ha planificado instalar 150 centros de seguimiento de los medios entre ahora y el 2012 con un sistema que cubra el 100 por ciento de dicho uso.

En marzo del 2009 sólo había instalados ocho centros de seguimiento en tres estados de los 11 con elecciones concurrentes: Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Se iniciaba la instalación en el DF. En los demás estados, se seguirá utilizando el sistema tradicional instalado de monitores de TV y radio con grabaciones y exámenes visuales de las mismas. En el DF, no es la Junta Local quien aplica el sistema, sino que esta responsabilidad ha sido tomada directamente por la Dirección Nacional de Prerrogativas y Medios del IFE. Una visita al centro de Nuevo León permitió ver el alto grado de sofisticación técnica del sistema. El *hardware* es un equipo de fabricación mexicana que consiste en un servidor de tipo estándar. El *software* es adquirido en Israel y permite un barrido exhaustivo de todos los *spots* en todas las emisoras de radio y televisión del estado. El esquema de seguimiento y rastreo, sin embargo, se basa en un muestreo de alrededor de un 40 por ciento de los *spots* publicitados, aunque se almacena memoria del 100 por ciento de los mismos. El personal técnico a cargo del sistema trabaja en tres turnos de seis de la mañana y doce de la noche con un coordinador para cada turno.

El muestreo es rotatorio de forma que cada día los técnicos a cargo del servicio extraen un 45 por ciento de *spots* que al menos parcialmente son diferentes de los del día anterior. Por otra parte, reconocen que tienen identificadas las emisoras que

infringen la norma con mayor frecuencia. Aunque la radio es más cumplidora de las normas que la TV, las emisoras de radio con mayores infracciones son aquellas asociadas a televisoras del duopolio (Televisa y TV Azteca), especialmente Televisa.

Cabe destacar que, pese a la instalación del nuevo sistema, el IFE sigue en Nuevo León utilizando simultáneamente el sistema antiguo de monitoreo tradicional. Esto es comprensible al tratarse de una experiencia nueva donde la inseguridad sobre el funcionamiento eficaz del nuevo sistema es inevitable. Por otra parte, en la mayoría de los estados, se seguirá utilizando sólo el sistema de monitoreo tradicional.

En el caso de Guadalajara, tiene a siete personas en el centro de monitoreo, de los cuales seis son monitores y uno es supervisor. El número de técnicos en cada centro de monitoreo depende de el número de señales que estén monitoreando. Por otro lado, para contratar a los técnicos se hizo una convocatoria que fue abierta al personal del IFE y al resto del público mexicano. Se menciona el perfil necesario para las posiciones y se abrió la competencia a los que quisieran aplicar.

Es difícil imaginar que un monitoreo al 100 por ciento, donde se estiman más de 23 millones de promocionales durante el proceso, pueda efectuarse eficazmente y de manera satisfactoria para todas las partes. De hecho, en la práctica el IFE no podrá monitorear al 100 por ciento, como se explicará más adelante. Debe recordarse, igualmente, que la carga de tareas se incrementa extraordinariamente para el IFE, si se considera que las atribuciones del IFE

en términos de administración y vigilancia del acceso a los tiempos de los medios electrónicos no se limita a los procesos electorales federales, sino que también se extiende a los procesos locales. Finalmente, el IFE continúa con el doble tipo de monitoreo de contenido en radio y televisión, de las coberturas informativas de los espacios noticiosos.

A la vista de la sofisticación de sistema de monitoreo, pero también del objetivo final y de los costos financieros del mismo, parecería existir una fuerte desproporción entre fines y medios, máxime teniendo en cuenta, por ejemplo, que en la precampaña, alrededor del 40 por ciento de todos los *spots* corresponden a publicidad de la propia autoridad electoral.

Si una salida para descargar al IFE de la carga del monitoreo podría haber sido la tercerización del servicio, la reforma estipula que ninguna entidad diferente del IFE puede hacerlo. Por otra parte, la prohibición absoluta de contratación de medios por terceros puede originar, ya lo está haciendo, “productos agregados” como son las apariciones de políticos en los noticieros o la colocación, indirecta, de propaganda para un partido o un candidato en una telenovela.

4. Quejas y sanciones

Además de administrar y hacer seguimiento a las pautas establecidas para permitir el acceso de los partidos a los medios, el IFE también fue facultado para atender quejas y denuncias sobre el presunto incumplimiento de las normas. De esa manera, el

IFE tiene la obligación de atender todas las quejas y denuncias al respecto y, de ser el caso, sancionar al culpable (amonestaciones públicas, multas, interrupción de propaganda electoral y la suspensión temporal de la transmisión comercial de los concesionarios). Cabe resaltar que si los órganos desconcentrados del IFE fueron facultados para atender quejas y recursos en general, la excepción a la regla son las quejas referentes al acceso a radio y TV, que deberán siempre ser tramitadas a nivel central

Además de los problemas meramente logísticos implícitos en el modelo de vigilancia, control y sanciones, existen dificultades asociadas con el tipo de revisión que implica la vigilancia del IFE en la propaganda política. Vale la pena resaltar aquí que la redacción en los textos legales de las medidas sobre las campañas negativas contienen elementos de orden subjetivo y, por tanto, difíciles de implementar. La experiencia muestra (en México y otras partes del mundo) que llegar a consensos sobre lo que puede ser difamatorio o no, denigrante o no, es supremamente difícil. Otro caso es el determinar si la propaganda de partidos en el poder viola las normas establecidas o no. (Caso de la evaluación del PAN, donde el Consejo General decidió que la propaganda del PAN difundiendo los logros del gobierno federal no era ilegal, pero una decisión del Consejo de Michoacán llegó a la conclusión contraria).

Una consecuencia probable de este esquema es la ampliación del número de litigios, exponiendo al IFE a presiones y ataques públicos y privados por parte de quienes se sientan agraviados. Puede preverse que muchos de los recursos e im-



pugnaciones terminen en el Tribunal, lo que aumentaría su carga de trabajo, con el agravante de que se exigirán procedimientos expeditos para resolver los litigios.

De las entrevistas sostenidas durante el estudio, surgió con frecuencia la preocupación de que los partidos y los medios pudieran utilizar subterfugios para acceder a tiempos en los medios electrónicos, traicionando así la letra y el espíritu de la ley. Un ejemplo frecuentemente mencionado es la práctica de “conseguir” tiempos en los noticieros, promoviendo la imagen de algún político con aspiraciones durante la contienda. El problema es la dificultad para poder probar que esas acciones realmente están siendo legales y la incapacidad de la autoridad electoral para vigilar y sancionar como lo establece el marco legal. En ese sentido también se mencionó el hecho de que los controles están completamente centrados en el acceso a la radio y televisión, sin tomar en cuenta nuevas formas de publicidad política, como el internet; formas que son además muy difíciles de regular y controlar.

A pesar de los retos impresionantes en materia de implementación del modelo de acceso a los medios electrónicos, su seguimiento y su monitoreo, se puede decir que, tal vez, la medida más relevante de la reforma es la prohibición a los partidos de la contratación privada de publicidad electoral. En esta materia, los modelos de la práctica internacional varían enormemente y cada país suele responder a sus propias tradiciones. En el caso de México está claro que el legislador ha querido poner coto a unas prácticas que hacían muy difícil conseguir un terreno equilibrado

para la lid electoral. La práctica dirá en qué medida se podrá ir avanzando en la aplicación efectiva de la reforma, que de partida es muy valiente. Una reflexión similar cabe hacer acerca de las disposiciones que regulan la comunicación social gubernamental y prohíben la promoción personal de autoridades y la contratación de propaganda político electoral por parte de personas físicas y morales.