

## **Consideraciones en torno a la efectividad del modelo de comunicación político-electoral en México**

**Margarita Moreno López\***

\*Maestra en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente cursa el Doctorado en Comunicación en la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México, margarita.moreno.lopez@hotmail.com

Desde el inicio de sus operaciones, el modelo de comunicación político-electoral<sup>1</sup> instaurado con la reforma electoral de 2007-2008 mostró grandes debilidades, poca efectividad y muchos incentivos para su inobservancia. En pocas palabras, desde su nacimiento, el modelo funciona al margen de los términos en que fue planteado por los legisladores para “terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles -para la democracia- campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario...” (Gaceta Parlamentaria, 2007). Ocho años después de haberse creado el modelo, se ha podido constatar que el objetivo no se ha cumplido. Hay evidencias sobre la existencia de formas de comunicación político-electoral fuera del marco institucional, informales e indeterminadas que desfiguran el entorno político y deterioran la calidad de la democracia mexicana, al crear condiciones de inequidad en la competencia electoral y al provocar que la fragilidad del modelo se acentúe y se perpetúe con cada proceso electoral.

Mucho se ha escrito sobre las fallas del modelo. En el ámbito de la opinión pública se han señalado sus ventajas y sus desventajas, así como sus objetivos cumplidos y no cumplidos. En el ámbito académico hay estudios que documentan estas fallas, examinan sus efectos y analizan su impacto a la libertad de expresión y el derecho a la información (Aceves, 2009; Calleja *et. al.*, 2013; Galarza, 2014; Juárez, 2010 y 2011). Incluso, también hay

---

<sup>1</sup> Al hablar del “modelo de comunicación político-electoral” se hace referencia específicamente al conjunto de disposiciones jurídicas previstas en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las normas previstas en las leyes que los reglamentaban antes de la reforma electoral de 2014 (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral) y que los reglamentan actualmente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral).

estudios que analizan el modelo de comunicación político-electoral con una visión integral, en los que se plantea la creación de un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de una democracia deliberativa en México (Esteinou, 2011 y 2013). Sin embargo, no se ha ido más allá de la crítica a su funcionamiento y en ningún caso se ha analizado por qué el modelo funciona de manera alterna y distinta a como fue planeado originalmente.

La solución que se propone en la mayoría de los textos, tanto académicos como de divulgación, para eliminar las fallas que produce actualmente el modelo de comunicación político-electoral, es llevar a cabo otra reforma electoral que las elimine. Sin embargo, una reforma electoral adicional no resolverá el problema de fondo y llevará a nuevas distorsiones, cada vez más complejas y alejadas de los objetivos originales de la reforma 2007-2008: garantizar equidad en las contiendas electorales y evitar la injerencia de actores externos durante los procesos electorales.

Para cumplir con estos objetivos, una nueva reforma electoral es inútil porque existen factores que determinan el desempeño de los actores del modelo de comunicación político-electoral. Por lo tanto, para que la operación del modelo tenga resultados positivos, es necesario considerar la existencia de esos factores antes que pensar en la modificación a la legislación electoral.

A lo largo de este texto caracterizaré de manera precisa a cada uno de los actores que participan en la operación del modelo y, posteriormente, conceptualizaré los aspectos que intervienen en el desempeño de dichos actores, toda vez que, en muchas ocasiones, su actuación tiene como consecuencia la violación a la legislación electoral. De esta manera, busco brindar un primer acercamiento al por qué el modelo de comunicación político-electoral en México no ha cumplido con sus objetivos y, en consecuencia, se ha alterado la efectividad del mismo.

Es importante mencionar que elaboré este texto en el marco de la investigación doctoral que actualmente desarrollo en la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México y que tiene como título preliminar “La incidencia de las autoridades electorales en la operación del modelo de comunicación político-electoral en México”. Agradezco a la Dra. Sandra Vera Zambrano sus comentarios a la primera versión de este documento.

## **1. Los actores del modelo de comunicación político-electoral.**

Los políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía han sido los actores centrales de los procesos comunicativos en la política (Guerrero, 2003; Wolton, 2012; Canel, 2008) y se han relacionado en un contexto complejo en el que confluyen una diversidad de factores que caracterizan la acción comunicativa en ese ámbito.

Para este documento, utilizaré el concepto de comunicación política propuesto por Blumler y Gurevitch (1995), que considera a la comunicación política como un sistema de interacciones dinámicas que implica que el desempeño de cada uno de los actores involucrados (instituciones políticas, instituciones mediáticas y las audiencias) depende del desempeño del resto de los actores del sistema para cumplir con sus objetivos y canalizar sus intereses.

En esta definición, la comunicación política va más allá de la relación entre los tres actores centrales que la conforman, ya que funciona también como una instancia de regulación de esta relación. Con base en este abordaje, la comunicación política es un sistema que entreteje las fuerzas mediáticas y políticas y proyecta sus propias influencias, restricciones y problemas.

La comunicación política que se produce en México no es la excepción. De manera muy general, está caracterizada por el entramado en las relaciones dinámicas y continuas entre los políticos, los medios de comunicación y, en ocasiones, la ciudadanía, para la búsqueda, el control y el sostenimiento del poder político.

No obstante, en el ámbito electoral, que es el espacio en el que emergen las principales fuerzas mediáticas y políticas, la comunicación política en México tiene una particularidad que la distingue de otros países: la relación entre los tres actores (políticos, medios de comunicación y ciudadanos) está rigurosamente regulada a través de un conjunto de normas que configuran nuevas formas de comunicación entre los políticos y los ciudadanos a través de los medios de comunicación, particularmente, durante los periodos electorales.

Este conjunto de normas está establecido, en un primer nivel, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en un segundo nivel, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en las leyes electorales de las entidades

federativas; en un tercer nivel en el Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral; en las tesis relevantes y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, a través de las interpretaciones que las autoridades electorales aplican a estas normas por la vía de acuerdos y resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de las resoluciones del mismo Tribunal Electoral.

El marco normativo creado a partir de la reforma constitucional en noviembre de 2007 y su correspondiente reforma legal en enero de 2008, integró un modelo de comunicación político-electoral que modificó la forma como los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos e, incluso, los funcionarios públicos, se dirigen a la ciudadanía no sólo en el curso de una campaña electoral, sino también en otros momentos específicos que también inciden en las campañas y en los resultados electorales. Con este nuevo marco normativo se actualizaron “las reglas y procedimientos electorales para mejorar la calidad del sistema democrático, además de resolver varios de los problemas que se presentaron de manera alarmante durante el último proceso electoral: la tensa y competida elección presidencial de 2006.” (Córdova, 2010)

Sin embargo, a ocho años del inicio de su aplicación, la violación sistemática a las disposiciones previstas en ese marco normativo ha sido evidente, dada la presencia de una diversidad de formas alternativas de comunicación por parte de los actores políticos a través de los medios de comunicación.

En los siguientes apartados definiré el papel de cada uno de estos actores, delimitaré sus alcances dentro de las dinámicas de comunicación y sumaré un actor más, las autoridades electorales, que son fundamentales para comprender el engranaje de los procesos de comunicación político-electoral en nuestro país.

a) Los medios de comunicación

En México, como en cualquier país imbuido en un proceso de democratización, los medios de comunicación son actores fundamentales para los objetivos de esos procesos.

De manera general, los medios son proveedores de información para la ciudadanía; en algunas ocasiones asumen el papel de vigilantes de los políticos para prevenir abusos de poder y pueden también servir como un foro para la expresión de las distintas voces que

existen en la sociedad (Voltmer, 2006). No obstante, como se verá más adelante, el sistema mediático prevaleciente limita, en muchas ocasiones, su actuación en el proceso de democratización del país.

Independientemente de esta circunstancia, en el ámbito electoral, cada tipo de medio está regulado de manera distinta, por lo que cada uno asume un papel distinto dentro del sistema de comunicación político-electoral; sin embargo, al estar imbuidos dentro de ese sistema, es necesario analizarlos a cada uno como parte integrante del mismo.

- La radio y la televisión. La radio y la televisión abiertas han sido los principales canales de comunicación de los partidos políticos en los últimos veinte años. Con todo, las discusiones en torno a su uso y su posición frente a los partidos han variado con el tiempo y las circunstancias. A finales de los años noventa, el debate se centró en garantizar el acceso de los partidos a estos medios. Una vez garantizado el acceso, las discusiones se concentraron en el cuantioso gasto, tanto público como privado, que este acceso representaba, particularmente, en la televisión. Después de la reforma electoral de 2007-2008, que prohibió la compra de tiempos en radio y televisión, los debates entre los medios se han dado en varias aristas para concluir, casi siempre, con el mismo argumento: la obligación de transmitir millones de spots con contenido electoral a través de los tiempos del Estado y la prohibición de vender espacios a los actores políticos o a cualquier otro actor social con el objetivo de influir en las preferencias electorales o de presentar alguna postura sobre algún tema de la agenda pública, vulnera su derecho a la libertad de expresión.

La desaprobación de los concesionarios de radio y televisión hacia el marco normativo que los regula ha generado una doble actuación por parte de ellos; por un lado, cumplen formalmente con dicho marco normativo: transmiten los promocionales que les corresponden en los periodos previstos y evitan la difusión de propaganda gubernamental en los periodos prohibidos para ello; pero, por otro lado, existe evidencia de la venta de espacios o de algún otro intercambio a través de cobertura informativa indebida, es decir, a través de la programación y difusión de espacios informativos o noticiosos en las que es evidente, por su carácter reiterado o sistemático, que se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (LGSMIME, 2014). Estas actividades se realizan fuera del marco institucional en el que se desenvuelven la radio y la televisión en su

relación con los políticos y sus audiencias y tienen implicaciones en el tipo de comunicación que se produce e inciden en la equidad de las contiendas electorales.

Más aún, las nuevas tecnologías han creado nuevas vías de comunicación a través de la multiprogramación, que permite distribuir más de un canal de programación en el mismo canal de transmisión de radiodifusión (Lineamientos Multiprogramación, 2015). Estos canales tienen las mismas obligaciones que los canales de radiodifusión abierta. Sin embargo, se conoce poco su programación y, en consecuencia, su desempeño como sujetos regulados de la normatividad electoral.

Aunque actualmente la actuación de estos canales no incide sustancialmente en las formas de comunicación política que se producen, indudablemente, en el mediano plazo empezarán a ocupar un lugar preponderante en el abanico de medios que difunden información de carácter político.

- La prensa escrita. Ni los periódicos ni las revistas tienen la obligación de difundir espacios destinados a los partidos políticos sin costo para ellos. Tampoco tienen las restricciones de compra, venta y adquisición impuestas para la radio y la televisión. Es decir, pueden vender espacios a los actores políticos con el fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y para difundir propaganda gubernamental de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. La única restricción que tienen es la difusión de propaganda gubernamental personalizada, es decir, aquella que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personal de cualquier servidor público (CPEUM, 2007).

No obstante, a pesar de las pocas restricciones previstas en el marco normativo, muchos periódicos y revistas difunden propaganda electoral y propaganda gubernamental personalizada e, incluso, promocionan sus contenidos a través de la radio y la televisión. Más allá de discutir la legalidad o ilegalidad de estos hechos, lo relevante en estos casos es el desafío de los medios de comunicación hacia las instituciones electorales y el marco normativo que los regula, lo que también implica una disminución a la efectividad del modelo.

- Internet y otras nuevas tecnologías. Ni la internet, ni algún otro medio que implique a las nuevas tecnologías están regulados por la normatividad en materia electoral, por lo que cualquier contenido que los actores políticos y sociales difundan por estos medios estará limitado exclusivamente por la ética y la responsabilidad social de quien los emita, incluso cuando éstos se difundan de manera anónima.

Con todo, se tiene conocimiento de que algunos gobiernos locales, como el del Estado de México y el de la Ciudad de México, han emitido parámetros para el uso y manejo de redes sociales por parte de funcionarios públicos con el fin de regular la comunicación oficial durante las campañas electorales.

A pesar de no estar regulada la difusión de contenidos políticos a través de internet es un tema a considerar. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y el Uso de TIC en Hogares levantada por el INEGI (2015), 12.8 millones de hogares (39.2%) cuentan con conexión de internet y 62.4 millones de mexicanos (57.4%) son usuarios de internet. De este total, el 88.7% lo usan obtener información; el 84.1%, para comunicarse; y el 71.5%, para acceder a las redes sociales. Diversos estudios (AMIPCI, 2015; WIP, 2013) destacan que el tiempo promedio de conexión es de seis horas diarias.

Así, “las redes sociales trajeron nuevas prácticas de producción/consumo informativo e innovadoras formas de organización social, renovando entre otras cosas las maneras de hacer política y gestionar la propia imagen e identidad pública” (Scolari, 2014). Los políticos mexicanos no son ajenos a estas nuevas prácticas de producción y de consumo por parte de los ciudadanos y han incrementado su presencia en este medio, particularmente a través de *Facebook*, *Twitter* y *You Tube*. Hoy, prácticamente todos los candidatos a puestos de elección popular a nivel local y nacional se comunican con los ciudadanos a través de estos medios, de manera adicional a los medios tradicionales.

b) Los políticos.

En este rubro es necesario distinguir dos tipos de actores políticos. Por un lado, los funcionarios públicos, representantes o líderes de partidos que están en activo y buscan difundir sus actividades para posicionarse frente a la ciudadanía con el fin de buscar en el futuro otros cargos públicos, sean de elección directa o no, o bien, aquellos que buscan

posicionar a su partido como la mejor opción frente al electorado. En ninguno de los dos casos, la actuación de los políticos está limitada por temporalidad alguna, con excepción de los plazos formales de campaña electoral.

Por otro lado, hay que considerar la actuación de los políticos que buscan algún cargo de elección popular en el marco de los procesos electorales ya sea a través de sus partidos políticos o como aspirantes, precandidatos o candidatos, ya que su desempeño está sujeto a los plazos y condiciones que les imponen las instituciones y leyes electorales.

No obstante, desde el inicio de la instrumentación de la reforma electoral de 2007-2008 se pudieron constatar los incentivos de los actores políticos a desafiar a las autoridades electorales y violentar el marco normativo. Algunas de las infracciones reiteradas al modelo de comunicación político-electoral por parte de los políticos son: actos anticipados de precampaña y campaña, denigración y calumnia, la participación de servidores públicos durante los procesos electorales, la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión y la propaganda indebida a través de diversas modalidades, tales como promoción personalizada de los servidores públicos, propaganda electoral, propaganda gubernamental, propaganda política y propaganda encubierta. Estas infracciones constituyen violaciones a la equidad en la competencia electoral y en muchas ocasiones implican la injerencia de actores externos durante las campañas electorales. En consecuencia, la forma como los políticos accedan a los medios de comunicación es determinante en la operación efectiva del modelo de comunicación político-electoral.

Así, se puede documentar un amplio abanico de formas de comunicación, adicionales a las previstas en la legislación electoral, con las que los distintos actores políticos, partidos, funcionarios públicos, candidatos y aspirantes, se expresan a favor o en contra de algún otro actor.

c) Las autoridades electorales.

A diferencia de los sistemas de comunicación político-electoral que operan en otros países, en donde el eje de las relaciones dinámicas se da entre los políticos, los medios y los ciudadanos, en México, se puede ubicar un cuarto actor que interviene principalmente en la relación entre los políticos y los medios de comunicación: las autoridades electorales.



Los organismos electorales tienen como objetivo principal organizar las elecciones en el ámbito administrativo y calificarlas, en el ámbito jurisdiccional; pero se les ha dado también la atribución de regular a los partidos políticos, a sus militantes y afiliados, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular y a los medios de comunicación o cualquier tercero que difunda propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

La actuación de las autoridades electorales administrativas está circunscrita a la aplicación de las leyes, particularmente a través de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, así como a la creación de un marco reglamentario para que los partidos políticos y sus candidatos accedan a estos medios. Por su parte, el desempeño de la autoridad jurisdiccional está relacionado con la resolución de quejas por los incumplimientos de los actores al modelo de comunicación político-electoral. De esta manera, a través de las autoridades electorales, los procesos de comunicación están envueltos en la legitimación de la autoridad, tienen funciones de articulación política, movilización y administración de conflictos y también ajustan mucho de la agenda del debate político (Blumler y Gurevitch, *Op. Cit.*).

Por estas razones, los organismos electorales son también actores fundamentales en el sistema de comunicación político-electoral mexicano y su desempeño configura en buena medida la efectividad del mismo.

d) Los ciudadanos.

A pesar de ser uno de los actores fundamentales de los procesos comunicativos en la política al participar como receptores de los mensajes que emiten los políticos, en México, los ciudadanos están prácticamente ausentes en el engranaje de las relaciones que supone el modelo de comunicación político-electoral y no tienen incidencia alguna en la cantidad ni en la calidad de los contenidos que les son presentados. Mucho menos advierten si se trata de mensajes posiblemente violatorios de la legislación electoral.

De acuerdo Blumler y Gurevitch (*Op. Cit.*), el tipo de audiencias determina el rol que desempeñarán los medios en su relación con los políticos. En el modelo de comunicación político-electoral que opera en México, los ciudadanos asumen un papel de espectadores,

ante los intereses correlacionados de los políticos y los medios de comunicación que asumen un rol de actores, alejados de la ciudadanía y de empresas de entretenimiento, respectivamente.

Esta situación se puede explicar porque “México se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, (...); su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia” (INE, 2014: 199).

Más aún, el mal funcionamiento de las reglas para el ejercicio del poder, la desconfianza en la clase política, la ineficacia por parte de los políticos para resolver los problemas públicos e, incluso, el desinterés por modificar la situación actual son factores que han menguado la presencia de los ciudadanos en los procesos de comunicación política.

Resulta necesaria la articulación de la ciudadanía para que participe en estos procesos, aunque no se vislumbra un cambio de rumbo pronto.

Como se advierte, ninguno de los actores es un elemento estable y la actuación de uno depende del desempeño de los demás dentro del modelo de comunicación político-electoral. Todos se ubican en un *continuum* de relaciones dinámicas con el resto de los actores, en un contexto en el que existen tensiones por parte de los medios, los políticos y las autoridades electorales para emitir los mensajes políticos. Estas tensiones están dadas principalmente porque, desde sus raíces, el desempeño de los actores no está orientado hacia el cumplimiento de los objetivos planteados por los legisladores con la reforma electoral en materia de comunicación. Así, la equidad en las contiendas electorales y la injerencia de actores externos durante las campañas son un pretexto, más que un objetivo a cumplir por parte de los políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales al interactuar para emitir los mensajes que llevarán a la ciudadanía.

En el siguiente apartado presentaré los elementos que detallan este argumento.

## **2. ¿Por qué el modelo de comunicación político-electoral no ha cumplido con sus objetivos?: una aproximación.**

La compleja relación entre los políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales para la producción de mensajes político-electorales tiene su origen en una relación todavía más complicada entre el sistema político y el sistema mediático que ha caracterizado a México en los últimos años. Esta relación se ha distinguido por la presencia de elementos que, analizados en conjunto, pueden explicar las razones de la falta de efectividad del modelo de comunicación político-electoral.

### **a) La incompetencia de las élites políticas.**

Desde la perspectiva de Baker (1998), en México, se puede hablar de una democracia elitista, en la que el gobierno, a través de sus expertos, es el actor fundamental para la resolución de problemas; con todo, esta caracterización de la democracia presenta problemas que también aplican para el caso de nuestro país: 1) Para que las leyes se cumplan, se requieren altos niveles de voluntad política dados por la legitimidad que el gobierno no siempre tiene; 2) Los expertos del gobierno tienen habilidades distintas. En el largo plazo, la competencia garantiza que los malos técnicos queden fuera, pero mientras eso sucede, se puede afectar a muchos y, 3) El compromiso de los gobernantes para obtener el bien público no siempre es perfecto; la corrupción siempre está presente, aunque tenga límites.

Las elecciones democráticas brindan soluciones parciales a estos problemas (Baker, *Op. Cit.*). En México, la organización de las elecciones está garantizada a través de instituciones electorales fuertes y de un marco legal robusto que asegura las condiciones de acceso al poder y la rotación de gobernantes que no cumplan con las expectativas de la ciudadanía.

Sin embargo, hay otras condiciones que no se cumplen cabalmente y que ya no tienen que ver directamente con la participación de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes, ni con el ejercicio de las libertades que brinda la opción democrática, sino con garantizar un ejercicio democrático del poder a través de tres vías: el Estado de Derecho o respeto a la ley (*rule of law*), la rendición de cuentas (*accountability*) y la reciprocidad (*responsiveness*) o

respuesta de los gobernantes para satisfacer las demandas de los ciudadanos (Morlino, 1999). Solo así se podrán garantizar, a su vez, condiciones de equidad en la competencia electoral.

La democracia mexicana está limitada por la carencia de estos elementos: es notable el poco respeto a la ley por parte de ciudadanos y gobernantes; destaca la insuficiente rendición de cuentas de los gobernantes hacia la ciudadanía; resalta la escasa respuesta de los gobernantes para satisfacer las demandas ciudadanas.

En este sentido, en México, los datos sobre la percepción de la ciudadanía en relación con el ejercicio del poder no son muy alentadores. De acuerdo con el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, seis de cada diez mexicanos consideran que la ley se respeta poco o nada (INE, 2014: 48) y la mayoría de los mexicanos (61%) no denuncia, debido a la desconfianza en las autoridades y a la percepción de que la denuncia no sirve para nada (INE, *Op. Cit.*). La debilidad del sistema legal en México y su falta de efectividad necesariamente afectan su legitimidad. La ineficacia operativa de las instituciones judiciales y de seguridad, aunada a la incapacidad de los agentes del sistema para mostrar un comportamiento digno de confianza, son condiciones que afectan directamente el Estado de Derecho en México (INE, *Op. Cit.*).

Con respecto a la rendición de cuentas la situación no cambia mucho. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Transparencia y Rendición de Cuentas (UNAM, 2012), más del 70% de los ciudadanos consideran que los distintos niveles de gobierno y los tres Poderes de la Unión informan poco o nada de lo que hacen con el erario; por otra parte, más del 60% de los ciudadanos piensan que la forma en cómo se gastan los recursos públicos los distintos niveles de gobierno y entre Poderes de la Unión es poco o nada confiable y, finalmente, el 66% de los encuestados piensan que es poco o nada posible combatir la corrupción en el país.

Finalmente, la población mexicana tampoco percibe una respuesta a sus demandas por parte de los gobernantes. El Informe 2013 de Latinobarómetro muestra que el 53% de la población piensa que es poco probable que el gobierno pueda resolver los principales problemas del país en los próximos cinco años. Adicionalmente, según la última encuesta del periódico Reforma (Becerra, 11 agosto 2016), el 77% de los ciudadanos y el 82% de los líderes de opinión desaprueban la forma como Enrique Peña Nieto está haciendo su trabajo como presidente de la República.

En términos de Baker (*Op. Cit.*), al existir estas carencias en nuestra democracia, se pone en evidencia la incompetencia de las élites. Esta incompetencia impide generar las condiciones de equidad en las contiendas electorales que busca el modelo de comunicación político-electoral.

Una contienda electoral en condiciones equitativas solo se da cuando las oportunidades de los actores políticos para plantear sus ofertas políticas y luchar por ganarse el apoyo de los electores, son similares (Mirón, 1997). En México, la legislación contempla varios aspectos para garantizar equidad en la competencia electoral. Los partidos políticos cuentan con financiamiento público y acceso a la radio y la televisión suficientes, que les permiten participar en las elecciones sobre la base de un piso parejo para todos, que considera también su fuerza electoral. La ley electoral también establece topes de gastos de campaña y, desde hace más de veinte años, las autoridades electorales han establecido acuerdos de neutralidad en el uso de recursos públicos durante las campañas electorales. Si bien, la intervención legal e institucional para garantizar la equidad en la competencia electoral no ha sido escasa sigue siendo insuficiente. En el ámbito de los medios de comunicación, la legislación electoral garantiza a los partidos políticos y a los candidatos independientes un número de spots cuantioso, tanto en periodos ordinarios como durante los procesos electorales, que les asegura una presencia permanente en la radio y la televisión y, a pesar de existir un régimen de prohibiciones relacionadas con la difusión de propaganda política y electoral, la expresión de los actores políticos maneja amplios márgenes de libertad. Con todo, existen muchos espacios en la esfera mediática en los que los actores políticos participan, a pesar de estar regulados, generando condiciones inequitativas en la competencia electoral.

En un contexto en el que prevalece la falta de respeto a la ley por parte de los gobernantes, una insuficiente rendición de cuentas hacia la ciudadanía y escasa respuesta de los gobernantes ante cualquier demanda, los actores políticos tienen grandes posibilidades de violentar el modelo de comunicación político-electoral para maximizar su beneficio personal aun cuando su actuación esté constreñida por las reglas que el propio modelo y las autoridades electorales imponen.

b) La codependencia entre las élites políticas y mediáticas.

El sistema político autoritario que caracterizó a México durante el siglo XX fue el cimiento para el desarrollo del modelo de medios que prevalece en el país actualmente. Uno de los rasgos distintivos de esa relación fue, precisamente, la dependencia entre ambas partes para la obtención de beneficios individuales.

Los medios se beneficiaban a través de exenciones fiscales, entrega de concesiones, una ley a modo y sin modificaciones durante más de cincuenta años, entre otros asuntos; mientras que los políticos -de un solo partido- se beneficiaban a través de la cobertura y el posicionamiento que los medios les brindaban frente a la ciudadanía, a pesar de mantener un contenido dedicado principalmente al entretenimiento.

Esta situación empezó a modificarse a partir de la reforma electoral de 1996, cuando los partidos políticos comenzaron a gozar de prerrogativas como el financiamiento público y el acceso permanente a la radio y a la televisión que les permiten, hasta la fecha, contender sobre la base de un piso relativamente parejo en las elecciones.

Ante la pluralidad política que empezó a generarse a partir de ese año, los medios de comunicación también empezaron a desenvolverse en escenarios de incertidumbre, por lo que, para mantener sus beneficios, empezaron a abrirse y a brindar una mayor cobertura a todas las opciones políticas.

No obstante, a pesar de la irrupción de nuevas élites gobernantes y de la apertura política en el mercado de la comunicación, en el caso de los medios, la relación entre las nuevas élites y los medios no cambió (Guerrero y Márquez, 2014): los nuevos grupos gobernantes requerían de los medios para darse a conocer y los medios requerían seguir manteniendo sus privilegios ya sea económicos, a través de dinero, infraestructura o concesiones, o en especie, a través de prebendas o regulaciones a modo.

Esta codependencia entre las élites políticas y mediáticas ha inducido a ambos actores a objetar e, incluso, a violar las leyes que los regulan para mantener los beneficios que obtuvieron a lo largo de décadas. El caso del modelo de operación político-electoral no ha sido la excepción, toda vez que ha sido desafiado continuamente, tanto por los políticos como por los medios de comunicación desde el inicio de su operación.

Detrás de los retos impuestos al modelo se pueden encontrar al menos cuatro condiciones del sistema mediático (Guerrero, 2014) que afectan la aplicación de las reglas del acceso de los políticos a los medios de comunicación:

- La concentración de los mercados de medios de comunicación.

El mercado de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México se ha caracterizado por su alta concentración de la propiedad. Antes de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en 2014, la televisión abierta funcionaba de manera altamente concentrada (Huerta-Wong y Gómez, 2013). La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos documentaba en 2010 que más del 90% de las frecuencias de televisión se encontraban en manos de dos empresas. Hoy, la situación no ha cambiado mucho; a pesar de que el órgano regulador de las telecomunicaciones declaró a Televisa como agente económico preponderante en 2014, lo que le impuso ciertas medidas para favorecer la competencia en el sector, dos años después, esta empresa conserva el 70% del mercado (González y Aceves, 2016). Por otra parte, en 2015 se llevó a cabo la licitación de una tercera cadena nacional que iniciará sus transmisiones en octubre de 2016 y, actualmente, está en proceso la licitación de la cuarta. Es importante señalar que, aunque la preeminencia de la televisión abierta ha descendido debido al crecimiento de los servicios de televisión por Internet (Huerta-Wong y Gómez, *Op. Cit.*), sigue siendo el medio con mayor penetración entre las audiencias mexicanas.

En el caso de la radio comercial, la Relatoría señalaba que el 76% del sector se encontraba en manos de catorce familias, y el 47.8% de las emisoras pertenecían a cuatro grandes cadenas. No obstante, Huerta-Wong y Gómez (2013) señalan que existe una baja concentración del mercado de la radio en México, toda vez que no todos los grupos operan en cadena nacional y la información disponible solo está relacionada con el número de estaciones por grupo, no con los ingresos ni las audiencias. Más aún, ningún grupo radiofónico cuenta con más del 16% del total de estaciones en el país. Después de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, la situación no ha cambiado mucho. Con todo, en 2016 inició el proceso para la primera de dos licitaciones de frecuencias de radio comercial (191 de FM y 66 de AM) que, de acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán asignadas en febrero de 2017. Posteriormente, se licitarán 42

estaciones de FM y 11 de AM, con lo que se esperaría mayor diversidad en los contenidos. Adicionalmente, se han llevado a cabo los procesos de transición a la radio digital.

Por su parte, la prensa escrita ha mostrado una tendencia hacia la diversidad en los últimos años. Hay grandes consorcios, como la Organización Editorial Mexicana; hay grupos regionales, como Reforma y Milenio; pero lo que caracteriza a la prensa escrita en México es su cercanía con el poder político a través de la venta de publicidad gubernamental, lo que será analizado unos párrafos más adelante.

La regulación del mercado de las telecomunicaciones es una materia relativamente nueva, derivada de la reforma de 2013-2014. Al igual que en el caso de los medios tradicionales, hay medios altamente concentrados, como la televisión restringida que está dominada por el Grupo Televisa y los servicios telefónicos, tanto fijo como celular, dominados por Telmex y Telcel. Otros servicios no están tan concentrados, como el Internet. La posibilidad de las empresas de ofrecer tres o cuatro servicios de manera simultánea (triple o cuádruple *play*) ha abierto la competencia entre algunas empresas y ha generado una disminución de precios que beneficia a los usuarios. No obstante, a pesar de la apertura, el mercado puede considerarse oligopólico.

La concentración de los mercados de medios de comunicación ha permitido a los propios medios de comunicación agruparse para defender los intereses de cada industria cuando han advertido algún intento por parte del gobierno de generar políticas que atenten en contra de los privilegios económicos que tradicionalmente han obtenido. El caso del modelo de comunicación político-electoral no ha sido la excepción. Al ver mermados sus ingresos por publicidad electoral<sup>2</sup> la industria de la radio y la televisión emprendió una serie de desafíos<sup>3</sup> a las reglas impuestas en los años 2007 y 2008 que han deteriorado la operación efectiva del mismo.

---

<sup>2</sup> Con la reforma electoral se prohibió la compra-venta de espacios en radio y televisión por parte de los partidos políticos o de cualquier persona que tuviera como objetivo influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

<sup>3</sup> Algunos de estos desafíos son: la transmisión en bloque de la propaganda político-electoral en cada corte comercial; la inserción de cortinillas durante la transmisión de programas deportivos que señalan a las autoridades electorales como responsables de la interrupción de los mismos, la difusión de propaganda encubierta, entre otros.



- El gasto en publicidad gubernamental.

Una de las principales características del sistema mediático mexicano es su dependencia económica con respecto al poder político. Conforme pasa el tiempo, pareciera que esta dependencia se va incrementando, dados los cuantiosos montos que los gobiernos de cualquier nivel destinan a los medios de comunicación, aun cuando la difusión de propaganda gubernamental tiene dos prohibiciones expresas en la legislación electoral: 1) no debe difundirse durante las campañas electorales y, 2) los funcionarios públicos deberán abstenerse de aparecer en la propaganda gubernamental, a través de su imagen, voz o cualquier otra forma que los identifique.

De acuerdo con las organizaciones Fundar y Artículo 19 (2015), en 2013, el gobierno federal y 27 entidades federativas gastaron más de 13 mil 640 millones de pesos para la difusión de publicidad oficial. Esta relación bidireccional entre los políticos y los medios de comunicación, en la que los políticos obtienen un beneficio personal al promover su imagen y su gestión ante la ciudadanía y los medios obtienen beneficios económicos de esta promoción, alteran los fines del modelo de comunicación político-electoral al privilegiar más la relación con intereses particulares entre los políticos y los medios de comunicación que la obligación de los políticos de mantener canales de comunicación con la ciudadanía.

- La confusión de roles en las estructuras mediáticas, políticas y en los espacios de regulación.

En este punto destaca la presencia de representantes o personas ligadas a los medios de comunicación en espacios de toma de decisiones que pudieran incidir en sus intereses. El ejemplo más claro es la creación de “Telebancadas” en el Congreso de la Unión, en las que los partidos políticos postulan como legisladores a funcionarios de las televisoras, de las radiodifusoras o de los gremios que agrupan a los medios de comunicación. Asimismo, los medios han tenido la capacidad de incidir en las políticas a favor de sus intereses a través de la incorporación de personas ligadas a ellos en posiciones relevantes de los órganos reguladores.

En el caso de la operación del modelo de comunicación político-electoral, los gremios de la industria de la radio y la televisión han participado muy activamente en la defensa de

sus intereses para conservar la mayor parte de los privilegios que habían tenido hasta antes de la reforma electoral de los años 2007 y 2008, a través de la dilación en la aplicación efectiva de las reglas, de la generación de interpretaciones de las normas alejadas de los objetivos del modelo o, simplemente, del incumplimiento del mismo.

- La relación clientelar entre los políticos y los periodistas.

En una democracia como la mexicana, caracterizada por la incompetencia de las élites, es precisa la existencia de una prensa libre (Baker, *Op. Cit.*) y medios de comunicación que ayuden a prevenir abusos de poder por parte de los políticos y a proveer información relevante, plural y profesional para la toma de decisiones, de manera que le brinde distintas perspectivas y posibilidades de expresión (Curran, 2002; Guerrero, 2014; Voltmer, 2006).

Sin embargo, en México, el papel del periodismo como vigilante del poder político ha tenido un lugar secundario ante la relación tradicionalmente clientelar entre los medios y los políticos. Esta relación se ha trasladado al modelo de comunicación político-electoral a través de la cobertura informativa indebida. Esto es, a través de la difusión en la programación general o en espacios informativos o noticiosos de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, más que procurar un ejercicio periodístico libre (LGSMIME: 2014).

La difusión de este tipo de información desincentiva cualquier acción encaminada al mejoramiento del trabajo periodístico, al mismo tiempo que contribuye a la alteración de la efectividad del modelo de comunicación político-electoral.

- c) La limitada participación de las autoridades electorales.

Como se ha detallado en los incisos anteriores, el contexto mediático y político ha influido en la operación del modelo de comunicación político-electoral. Sin embargo, el marco institucional en el que se desempeñan las autoridades electorales también ha intervenido de manera directa en la efectividad del modelo. En el caso de la autoridad electoral administrativa ha sido notable la gran cantidad de funciones que se le atribuyeron después de la reforma electoral de 2007-08, entre las que se encuentran la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, la verificación de las transmisiones de los mensajes de los partidos y de las propias autoridades electorales en todo

el país, el inicio de procedimientos sancionadores en caso de incumplimientos ya fuera en las transmisiones ordenadas por el instituto electoral o en cualquier tipo de difusión de propaganda político-electoral, gubernamental o denigratoria, en su caso. Las nuevas funciones también crearon nuevas necesidades de reglamentación, de estructura, de control, de obtención y administración de recursos humanos, técnicos y materiales y, en consecuencia, de recursos económicos que no siempre han sido suficientes para garantizar la efectividad del modelo. Más aún, con la reforma electoral de 2014 se incorporó la obligación a los concesionarios de televisión restringida de incorporar los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales en las señales radiodifundidas que se transmitan en éstos, incluyendo las derivadas de la multiprogramación. Esta obligación conlleva un incremento sustancial en las actividades de administración, verificación y control de la difusión de los tiempos del Estado, aunque por la novedad del tema aún no se ha percibido el impacto que pueda tener para la autoridad administrativa. En el caso de la autoridad jurisdiccional fue el notable incremento en el número de procedimientos sancionadores ante los incumplimientos y ante las inconformidades de los actores políticos; sin embargo, en muchas ocasiones, la resolución de estos casos está ligada más a factores procedimentales, externos o coyunturales, que al cumplimiento de los objetivos del modelo de comunicación.

Con todo, la principal limitación de las autoridades electorales ha sido la poca capacidad para desincentivar la comisión de infracciones al modelo de comunicación político-electoral. Por ello, el desempeño de las autoridades electorales es también una condición que afecta la operación del propio modelo.

### **3. Comentario final.**

A lo largo de ocho años, la efectividad del modelo de comunicación político-electoral ha sido puesta en entredicho ante el predominio de distintas formas alternativas de comunicación utilizadas por los actores políticos para difundir sus mensajes a la ciudadanía. Esta forma de comunicarse en muchas ocasiones provoca inequidad en las contiendas electorales y, en consecuencia, violaciones a la legislación electoral.

En pocas palabras, el modelo no funciona; de manera que cada día es mayor el grado de separación entre los principios que buscaban garantizar los legisladores a través de la reforma electoral de 2007-2008 y el comportamiento real de los medios de comunicación, los políticos y las autoridades electorales.

Desde el inicio de su operación, la efectividad del modelo de comunicación político-electoral en México ha sido evaluada en función de la relación entre los sujetos regulados y el marco normativo que integra el propio modelo. Es decir, se ha señalado que el modelo no funciona porque los sujetos regulados no cumplen las reglas del mismo. Contrariamente a lo que se ha planteado, en este texto se expone que el problema no está en las reglas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en las leyes que la reglamentan, sino en el contexto en el que se desarrolla la compleja relación entre los políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales para la producción de mensajes político-electorales. Existen al menos tres elementos de esa relación que inciden en el mal funcionamiento del modelo: la incompetencia de las élites políticas, la codependencia entre las élites políticas y mediáticas que los induce a violar la ley y la participación limitada de las autoridades electorales. Estos elementos provocan volatilidad e incertidumbre en la operación y en la consecución de los objetivos del modelo de comunicación político-electoral y mientras sigan predominando, será difícil lograr un cambio de rumbo, independientemente del marco normativo que esté vigente.

Para modificar este esquema se requiere que la sociedad se articule para organizarse y exigir. Sin embargo, esta articulación no se dará de manera automática. Deberá ser producto primero, de las tensiones y, posteriormente, de las fracturas, entre los diversos actores del sistema mediático en su relación con el sistema político. En este espacio será necesaria la intervención de las nuevas tecnologías como espacio de absoluta libertad para cuestionar, analizar y reflexionar sobre la relación entre los políticos y los medios de comunicación.

Solo así, a través de complejos procesos de ruptura y, posteriormente, de articulación, se podrá lograr un cambio que funcione. Sin embargo, dada la precariedad que nos caracteriza como ciudadanos, este proceso puede alargarse indefinidamente.

## Referencias bibliográficas

Aceves, Francisco. 2009. "Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación", *Comunicación y Sociedad*, núm. 12, julio-diciembre, México, Universidad Autónoma de Guadalajara, pp. 33-62.

Asociación Mexicana de Internet. 2015. *11º Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México*. Descargado de:

[https://www.amipci.org.mx/images/AMIPCI\\_HABITOS\\_DEL\\_INTERNAUTA\\_MEXICA\\_NO\\_2015.pdf](https://www.amipci.org.mx/images/AMIPCI_HABITOS_DEL_INTERNAUTA_MEXICA_NO_2015.pdf)

Baker, Edwin. 1998. "The media that citizens need", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 147, núm. 2, pp. 317-408.

Becerra, Lorena. 12 agosto 2016. Percibe población deterioro general. *Reforma*, p. A4.

Blumler, Jay y M. Gurevitch. 1995. *The crisis of public communication*. New York. Routledge.

Calleja, Aleida, *et. al.* 2013. "Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político-electoral en México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, pp. 225-249.

Canel, María José. 2008. *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid, España. Editorial Tecnos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2010 a 2015. *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Descargado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.

Córdova, Lorenzo. 2010. "La reforma electoral 2007-2008: reporte ejecutivo". A *Comparative Latin American Perspective of Political and Electoral Reform Experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm, Sweden, pp. 101-125.

Curran, James. 2002. Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática. Barcelona: Editorial Hacer.

Esteinou, Javier. 2011. “Elecciones, modelos de comunicación política y edificación de la ‘democracia deliberativa’ en México”, *Anuario de Investigación 2011*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, pp. 99-118.

Esteinou, Javier. 2013. Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México. México, D.F. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fundar, Centro de Análisis y de Investigación, A.C. y Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica. 2015. *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial*. Descargado de:  
<http://publicidadoficial.com.mx/pdf/LibertadDigital.pdf>

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. 11 diciembre 2007.

Galarza, Rocío. 2014. “Clase política y medios: explorando el fenómeno de la publicidad encubierta en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 221, mayo-agosto, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-24.

Guerrero, Manuel Alejandro. 2003. “¿Qué es la comunicación política? Ensayo de un modelo”, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, Año 5, otoño, México, Universidad Iberoamericana.

Guerrero, Manuel Alejandro. 2014. The ‘captured liberal model of media systems in Latin America. En Guerrero, M. A. y Márquez, M. *Media systems and communication policies in Latin America*. United Kingdom: Palgrave-Macmillan.

Guerrero, Manuel Alejandro y M. Márquez. 2014. The “captured-liberal” model: Media Systems, Journalism and Communication Policies in Latin America. *The International Journal of Hispanic Media*, vol. 7, agosto, pp. 1-12.

González, A. y R. Aceves. (2016, marzo 14). “Faltan reglas para medir la preponderancia”, *Reforma*, p. 9.

Huerta-Wong, Juan Enrique y R. Gómez. 2013. “Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México”. *Comunicación y Sociedad*, núm. 19, enero-junio, México, Universidad Autónoma de Guadalajara, pp. 113-152.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares*, ENDUTIH. Descargado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=tnf805&s=est&c=35676>

Instituto Nacional Electoral. 2014. Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. México, D.F.

Juárez, Julio. 2010. “El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica”, *Sociológica*, año 25, núm. 72, pp. 43-70.

Juárez, Julio. 2011. Diez maneras de burlar la ley electoral. En Trejo, R. y A. Vega, *Medios de comunicación y elecciones en los estados*. México, UNAM, AMEDI, IFE.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lineamientos generales para el acceso a la multiprogramación publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2015.

Mirón, Rosa María. 1997. “Competencia electoral: recursos y equidad”, *Estudios Políticos*, núm. 16, septiembre-diciembre, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-106.

Morlino, Leonardo. 2009. *Democracias y democratizaciones*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Scolari, Carlos. 2014. “Prólogo. Las redes y sus fantasmas” en Ferré, C. (Ed.), *El uso de las redes sociales: ciudadanía, política y comunicación La investigación en España y Brasil*, Instituto de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Voltmer, Katrin. 2006. “The mass media and the dynamics of political communication in processes of democratization” en *Mass media and political communication in new democracies*, New York Routledge.

Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. *Encuesta Nacional sobre Transparencia y Rendición de Cuentas*. Descargado de:

[http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/ENCUESTA\\_UNAM\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/ENCUESTA_UNAM_2012.pdf)

World Internet Project. 2013. *Estudio 2013 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre Internet y diversas tecnologías asociadas*. Descargado de:

[http://es.slideshare.net/fer\\_gut/wip-2013](http://es.slideshare.net/fer_gut/wip-2013)

Wolton, Dominique. 2012. La comunicación política: construcción de un modelo. En Mercier, A. (Coord.) *La comunicación política*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía Ediciones.