

Funcionamiento del nuevo modelo de comunicación social y política

Karolina Monika Gilas

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Capacitación Judicial Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

karolina.gilas@te.gob.mx

BORRADOR

Favor de no citar sin permiso de la autora

Introducción

La reforma constitucional en materia electoral 2007-2008 fue, como muchas otras, resultado inmediato de lo ocurrido durante la campaña electoral de 2006. Fue un intento de acabar con los vicios que se presentaron en las campañas electorales de 2006, en las que “elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y rípidos de la historia electoral del país” y “Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos” (Buendía y Azpiroz 2011, 15).

Con la reforma se buscó instaurar un “nuevo modelo de comunicación social”, que privilegiara un debate de calidad entre los participantes de las contiendas, fomentara el uso responsable de los espacios de comunicación, previniera los “usos y abusos de los medios de comunicación” y, finalmente, limitara la influencia de los servidores públicos en las campañas. Para ello, se creó un marco legal con cuatro ejes fundamentales:

- La prohibición, contenida en el artículo 41 constitucional, de contratar espacios en radio y televisión con fines electorales, por “cualquier persona física o moral” y la determinación que el acceso de los partidos políticos a los espacios en radio y televisión se daría hacer únicamente dentro de los tiempos que correspondan al Estado, distribuidos de manera exclusiva por el IFE;
- La prohibición de emitir expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (artículo 41 constitucional);

- La prohibición de la transmisión en los medios de comunicación social de la propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los niveles y hasta que concluya la jornada electoral respectiva (artículos 41 y 134 constitucionales y 228.5 del COFIPE);
- La obligación del IFE de organizar dos debates entre los candidatos a Presidente de los EUM (artículo 70 del COFIPE).

Como muchos proyectos que se crean para responder a una necesidad coyuntural, la

veces en distorsiones que no han sido del todo reguladas en las leyes. En el caso de diversos formatos publicitarios que apuestan por presentar lo mismo anuncios de marcas comerciales que propaganda política y gubernamental como si fueran parte de la oferta programática o editorial de los medios. Así, hemos visto la inserción de menciones proselitistas en guiones de telenovelas, o a políticos y funcionarios públicos que aparecen en entrevistas, gacetillas o reportajes favorables que no distinguen con claridad la naturaleza de su anuncio. Otra práctica discutible puede apreciarse cuando en las campañas electorales se contrata a deportistas, actrices o actores reconocidos y con amplia simpatía entre la población, para que sean ellos quienes impulsen las propuestas de algún partido político, aparentando una militancia y convicción ideológica que no necesariamente es real” (Baños 2010, 132).

Únicamente en la reciente campaña presidencial pudimos ver a los actores Andrea Legarreta y Raúl Araiza en los spots del Partido Verde, mientras los partidos de Trabajo y Movimiento Ciudadano y MORENA fueron promocionados por el actor Jorge Arvizu “El Tata” y el PRD con la actora María Rojo (también senadora del PRD y precandidata a diputada federal por el distrito electoral 23, por la coalición “Movimiento Progresista”).

Los candidatos a la Presidencia salieron en entrevistas y reportajes de las revistas “del corazón”: Josefina Vázquez Mota abrió las puertas de su casa a la revista “Quién”, para presentarnos a su familia, y desde hace años pudimos vivir con Enrique Peña Nieto su amor por Angélica Rivera, la “Gaviota”, la boda real incluida. Tampoco Marcelo Ebrard, jefe del gobierno del DF, tuvo un importante acercamiento con la prensa roja como parte de precampañas internas de su partido, donde buscaba fortalecer su candidatura presentando su novia, Rosalinda Bueso. Todas esas apariciones comentadas, obviamente, en los programas de espectáculos de radio y televisión.

Otro elemento de esa nueva estrategia fue la búsqueda de nuevos canales de comunicación con la sociedad. Las personas que más sufrieron los efectos de ese giro fueron los cinéfilos, ya que, al ser uno de los medios no regulados, antes de cada película, entre comerciales de refrescos y papas aparecían los partidos. Finalmente, los candidatos intensificaron su presencia en las redes sociales, incluso organizando grupos de jóvenes para que dieron difusión a sus personas y programas sobre los contrincantes. En los noticieros un lugar

importante, al lado de los relatos de las actividades de los candidatos, ocupó la información sobre su actividad en *Twitter*.

Así, uno de los efectos de la reforma y la prohibición de contratación de tiempos fue despertar la creatividad de los estrategas partidistas y traspasar una parte de propaganda desde el ámbito de lo político al ámbito de lo romántico y lúdico.

En cuanto a la pretensión de elevar el debate político y fortalecer las propuestas en las campañas la reforma no solamente falló, sino que fue completamente contradictoria. ¿De qué manera se puede mejorar la calidad del discurso político y generar un debate si los únicos tiempos previstos para los partidos en los medios son los spots? Los promocionales cortos, de 20 y 30 segundos, tienen su lógica, que, para ser recordados, exige presentar un mensaje simple, fuerte y esquemático, acompañado por imágenes expresivas, lo que los acerca más a la propaganda comercial y no tiene nada que ver con un debate político. ¿Cómo, en 30 segundos, presentar una propuesta seria e innovadora y todavía convencer a los votantes que esa es la buena?

De acuerdo con las cifras oficiales del IFE, durante los 95 días de campaña se han transmitido 17 millones 18 mil 120 de partidos y candidatos. Esa manera de comunicación, esa ola de spots no favorece dialogo con la ciudadanía ni debate entre contrincantes. Es más, “Lo más trágico de esta historia es que el enorme esfuerzo de comunicación no logró influir de manera directa en los resultados de la elección (...) el impacto publicitario de cada partido no se correlaciona con el porcentaje de votos obtenidos. La medida universalmente aceptada para cuantificar la actividad publicitaria es el GRP (*Gross Rating Points*), que resulta de multiplicar el número de personas alcanzadas por la campaña por el número de veces que la vieron, y posteriormente se expresa en el porcentaje de impacto de la campaña de cada partido. Así, podemos observar que el PRI, con un porcentaje de GRP

Así que, los spots no crean un modelo de comunicación deseable, y, al parecer, no son necesariamente la manera más efectiva de hacer campaña. Si bien probablemente no podremos evitarlos en una campaña moderna, sería deseable reducir notablemente su número y destinar más tiempo a generar espacios en los que los partidos y candidatos puedan exponer sus ideas y programas y debatirlos. Ese podría ser un verdadero cambio del modelo de comunicación que favorecería el debate y fortalecería la posición de la ciudadanía, otorgándole mayor información sobre las opciones a elegir.

La pretensión de evitar la intromisión de los terceros en las campañas electorales resultó ser bastante más funcional; en el proceso electoral se han presentado únicamente tres casos de esa naturaleza. El primero, relacionado con el acceso a la televisión, fue el caso del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), construido para apoyar la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano y de la coalición que han conformado, en los spots emitidos durante la precampaña, hicieron referencias expresas al MORENA. El caso llegó ante la Sala Superior (SUP-RAP-64/2012), que ha determinado que no existe disposición constitucional o legal que permita o autorice a una persona moral de naturaleza civil como lo es el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), para que pueda disponer o beneficiarse de las prerrogativas otorgadas a un partido político. De acuerdo al marco legal aplicable solamente los partidos políticos podrán hacer uso de los tiempos o pautas autorizadas por el Estado a través del Instituto Federal Electoral para difundir su propaganda política o electoral sin que exista posibilidad alguna de que una asociación de carácter civil como en el caso es el denominado “Movimiento de Regeneración Nacional” (MORENA), pueda participar mediante emblemas o referencias dentro de la difusión de los promocionales que le son exclusivos de dichos entes públicos.

De acuerdo al artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, incisos a) y u), 49, párrafos 1 ,2 y 5, y 342, párrafo 1, inciso a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, podrán acceder a la radio y televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, por lo que dichos institutos políticos

serán responsables por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el referido ordenamiento legal. Por lo tanto, “la asociación civil “Movimiento Regeneración Nacional” (MORENA) no puede participar mediante emblemas, frases o referencias alusivas a su asociación a efecto de promocionarse o publicitarse en el contenido de los promocionales que le son exclusivos de los partidos políticos mediante las pautas autorizadas por el Instituto Federal Electoral, ya que son tiempos otorgados por el Estado y por ende, los beneficiarios de dichas prerrogativas les corresponden solo a los citados institutos políticos. Considerar lo contrario, sería otorgar un beneficio a las asociaciones civiles como personas morales que son, para promocionarse o publicitarse a través de los tiempos del Estado en radio y televisión que le son otorgados como prerrogativas a los partidos políticos y, por ende, son pagados con recursos públicos y cuya finalidad es exclusivamente para difundir propaganda política o electoral de dichos entes públicos”.

Durante la campaña se han presentado dos casos más, relacionados ya con otro tipo de propaganda: SUP-RAP-330/2012 y SUP-RAP 344/2012. En ambos se trata de difusión de propaganda en espectaculares; en el primer caso, con la leyenda: “Adiós Chepina. Gracias por participar”, en el segundo, de la frase “Infidel con su familia. Fiel y comprometido con su país”, acompañada por la imagen de Enrique Peña Nieto.

La propaganda en contra de Josefina Vázquez Mota, candidata del PAN, resultó ser pagada por una Agrupación Política Nacional, Movimiento Indígena Popular. En el caso del mensaje en contra de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, fue una empresa estadounidense, *The Ashley Madison Agency, Limited*, la responsable de su colocación.

En ambos casos la Sala Superior determinó que los entes responsables por colocación de la propaganda no tenían derecho a participar de esa manera en un proceso electoral. En el primer caso, al tratarse de una APN, la única posibilidad de que participe en una campaña política, mediante la emisión o haciéndose responsable de determinada propaganda electoral, es mediante la celebración de acuerdos de participación con un partido político o coalición, lo que no fue el caso. En el segundo, hay que subrayar que las normas legales no permiten la posibilidad de que las personas morales, nacionales o extranjeras, puedan participar en las campañas, siendo vedado para éstas emitir o hacerse responsable de determinada propaganda electoral.

Según el Tribunal, “estimar lo contrario, esto es, que sí pueden emitir propaganda electoral o hacerse responsable de la misma, sin haber celebrado previamente un acuerdo de participación con algún partido político o coalición [o sin ser alguno de los sujetos autorizados para ello], implicaría romper con el principio de equidad, que es uno de los que rigen los procesos electorales, ya que a través de tal participación se podrían burlar los topes de gastos de campaña, al hacer propaganda electoral a favor de un partido político, sin que a éste se le contabilice el gasto correspondiente, lo que resulta inaceptable, pues contravendría flagrantemente lo dispuesto por el artículo 229 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el presente asunto se encuentra en conflicto el derecho a la libertad de expresión de una persona moral, con el principio de equidad que rige los procesos electorales, por lo que debe prevalecer éste último, porque de alterarse en la equidad en la contienda, se podría poner en entredicho la elección del titular del ejecutivo federal, esto es, la renovación de uno de los Poderes de la Unión, con el consiguiente perjuicio no de una persona física o moral, sino de millones de mexicanos”.

Como podemos observar, la intromisión de terceros fue incidental, y en realidad no se tradujo en una violación de lo establecido en el artículo 41 constitucional.

Finalmente, no podemos dejar del lado el hecho de que la prohibición contenida en el artículo 41 constitucional es una limitación a la libertad de expresión. Si bien tanto nosotros, como la mayoría de los académicos y filósofos estamos de acuerdo que la libertad de expresión no es un valor absoluto, y por lo tanto puede ser limitada, el debate sobre los alcances de esas limitaciones todavía no está acabado.

Hay quienes sostienen que hay diferentes tipos (o ámbitos) de la libertad de expresión – la política, artística, científica, comercial, religiosa y de entretenimiento – y no todas tienen el mismo valor. De acuerdo con esa visión, la más importante, valiosa y más protegida es la expresión política (Cruz Parcero 2008). Otros consideran que diferencia de acuerdo al contenido, entre insultos, opiniones, información, noticias y falsedades, con lo que, igualmente, consideran que no todos los tipos merecen protección (Salazar 2008). La reforma constitucional se guió por todavía otros principios distintivos, enfocándose en quiénes tienen derecho a la libertad de expresión y de qué maneras pueden ejercerla.

La reforma pretendió evitar que los terceros se involucren en las campañas electorales, contratando propaganda a favor o en contra de un determinado candidato, lo que podría afectar la equidad de la contienda, un valor indudable para una sociedad democrática. Hasta ahora todo bien. Donde empiezan a surgir dudas, es en la definición de “los terceros”. La prohibición constitucional aplica a “todas las personas físicas o morales”, por lo que les da mismo trato a las empresas, organizaciones sindicales, patrimoniales, civiles, y también a los ciudadanos, tratándoles como ajenos al proceso electoral y las campañas. Según esta visión, los únicos que tienen derecho a emitir pronunciamientos son los “interesados” – partidos políticos (ni siquiera los candidatos, ya que los tiempos oficiales se otorgan a los partidos, y éstos determinan de que manera lo van a distribuir entre sus candidatos; como la ley no establece reglas para esa distribución, ese es otro mecanismo disciplinario que tienen las cúpulas partidistas sobre sus candidatos). Desde punto de vista de la teoría de la democracia es una apreciación muy equivocada: los ciudadanos son los primeros interesados en el desarrollo de los comicios. Si bien es aceptable, y hasta deseable, la prohibición para las empresas y organizaciones patronales, ¿por qué sería mala la participación de los ciudadanos u organizaciones sindicales o de sociedad civil? ¿Por qué limitar la discusión sobre las opciones que representan los partidos políticos, permitiendo que sólo éstos se nos presenten e intenten “vendernos” sus ideas?

Incluso si admitiéramos que es necesario limitar la participación de todos los demás actores, aparte de partidos y candidatos, en las campañas, protegiendo la equidad del proceso electoral, ¿por qué la limitación constitucional es absoluta y se refiere a todo el tiempo? ¿Si el proceso electoral son unos meses (máximo 9 meses) cada 3 o 6 años!

A pesar de reconocer la posibilidad de limitar el ejercicio de la libertad de expresión, y la importancia de fomentar la equidad en las campañas electorales, parece ser que las limitaciones constitucionales del artículo 41 son excesivas y no pasarían el test de proporcionalidad, que significa que las limitaciones a los derechos fundamentales tienen que ser admisibles, necesarias (idóneas, óptimas e indispensables) y proporcionales. Es muy probable que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en algún momento nos dé la respuesta, al pronunciarse sobre la queja presentada por el mismo grupo de

intelectuales que promovió el amparo en contra de la reforma constitucional y hace poco llevó su caso ante el Tribunal Electoral en un juicio ciudadano.

Propaganda negra

Como se ha subrayado en la introducción al presente texto, una de las finalidades de la reforma constitucional en materia electoral 2007-2008 fue evitar que volvieran a suceder los excesos que caracterizaron el proceso electoral de 2006, afectado de manera importante por la difusión de la propaganda negativa.

La legislación mexicana por muchos años consideraba a la calumnia y la difamación como delitos. Esto terminó con la reforma del Código Penal Federal de 2007, que despenalizó ambos delitos, evitando en el futuro la posibilidad de que sean utilizados para coartar la libertad de expresión. Con esa reforma al Código Penal la calumnia y la difamación quedaron sujetas a sanciones de carácter civil para las personas que afecten la vida privada, la imagen o la honra con sus comentarios y opiniones. Al mismo tiempo, con la reforma constitucional 2007-08 se estableció la limitación a las expresiones denigrantes en el ámbito electoral.

A partir de las elecciones de 2006 la propaganda negativa tiene muy mala prensa: “Las encuestas de opinión reportan como la gran mayoría de los ciudadanos dicen preferir las campañas basadas en propuestas y que son críticos de los mensajes que enfatizan el ataque. Reforzando (cuando no promoviendo) esas actitudes, diversos analistas, intelectuales y periodistas reaccionan escandalizados antes las acusaciones que los candidatos realizan entre sí. Así, en el debate público los epítetos más frecuentemente utilizados para referirse a este tipo de mensajes son sucios, engañosos, injustos, arteros, cínicos, irrelevantes, triviales, emocionales y no racionales, no propositivos, etcétera. Entre los supuestos efectos perjudiciales de las campañas negativas se afirma que degradan la política, alienan a los ciudadanos, provocan abstencionismo, promueven el cinismo, ponen en peligro a la democracia, impiden la civilidad en el debate, agudizan la polarización, engañan a los electores y distraen de los verdaderos problemas sociales que afectan a la sociedad”

(Temkin y Salazar 2010, 13). Parece que los legisladores, al prohibir la propaganda negativa, han salvado a la democracia y aniquilado al mal encarnado en spots.

Para poder evaluar los efectos de la reforma en relación con la propaganda negativa, hay que empezar por cuestionar cuáles son realmente sus efectos, es decir, si de verdad es tan mala que es necesario proteger a la sociedad de sus peligros estableciendo una prohibición constitucional.

Las ciencias sociales no son ciencias exactas, por lo que no podemos establecer o cuantificar con toda la certeza las relaciones entre distintos fenómenos. Una de las preguntas más importantes y más estudiadas en las ciencias sociales - ¿qué determina el voto de las personas? – todavía no encuentra su respuesta. O, más bien, hay tantas respuestas, que es imposible crear una “teoría unificada del voto”, que pudiera explicarnos qué y cómo influye en el sentido del voto. Así pasa también con la propaganda negativa. En realidad, no sabemos qué efectos objetivos tiene. De hecho, hay estudios contradictorios: el trabajo de Ansolabehere e Iyengar (1995) demuestra que las campañas negativas reducen la participación electoral, especialmente de los indecisos, mientras que otras publicaciones (Finkel y Geer 1998, Lau y Pomper 2001, Geer y Lau 2006) demuestran que ese efecto no existe, o bien puede ser contrario (es decir, fomentar la participación). En cuanto al caso mexicano, Salazar Elena (2008) indica que en la campaña electoral de 2006, los mensajes negativos pudieron haber incrementado la participación en casi dos puntos porcentuales.

Algunos otros estudios demuestran que la efectividad de la propaganda negativa depende de un gran número de factores, tanto internos (personales) como externos (de campaña), que no se puede decir que surten efecto siempre y en todas las personas. Esos factores son “la edad, el sexo, la educación, el interés en políticas y elecciones, el grado de sofisticación política, la intensidad del mensaje, el fondo de noticias, la identidad partidista, el sistema de valores políticos y el tipo de socialización del elector” (Pérez Damazo 2009, 153). Por lo tanto, “podríamos decir que el consumo mediático de spots negativos requiere de ciertas condiciones para poder surtir efecto. La influencia no puede ocurrir de manera directa, pues necesariamente se asocia con criterios de identidad partidista y niveles específicos de sofisticación política, entre muchas variables influyentes” (Pérez Damazo 2009, 161). En cuanto a la experiencia de las campañas de 2006, la misma autora señala que “los electores

identificados suelen poner más atención a los comerciales propagandísticos de tipo negativo que los electores independientes. La identidad partidista constituye un filtro importante en la manera en cómo se perciben los ataques entre los candidatos, dicha valoración no es objetiva, sino, más bien, partidizada: los panistas verán más ataques contra sus candidatos y los perredistas sobre el suyo; los panistas creerán que las críticas hacia su candidato son injustas e infundadas, del mismo modo que los perredistas hacia AMLO. Lo que en otras palabras se t(mm531(L)7.3(o)4.4()]TJ0tre).6(s)2

Además, la prohibición de la propaganda negativa es, en el fondo, profundamente antidemocrática, porque presupone que los ciudadanos no son personas capaces de razonar y juzgar los hechos por su propia cuenta, sino que necesitan del Estado para que los proteja del mal. Esa visión tan paternalista de la ciudadanía tiene muy poco que ver con el espíritu democrático. Además, traspassa el problema hacia el campo de lo moral (criticar o denigrar es malo, debe ser condenado y prohibido).

El término “denigrar” empleado en la prohibición es tan amplio, que permite aplicarlo a prácticamente cualquier expresión crítica. Esto, aparte de un amplio margen de apreciación e interpretación por parte de los jueces, puede transformar una prohibición establecida en aras de proteger la honra y reputación de los participantes de la vida pública en un instrumento de censura y sanción.

Hasta hoy el Tribunal Electoral, especialmente durante reciente proceso electoral, ha emitido criterios a favor de la ampliación de la libertad de expresión, interpretando la limitación constitucional de manera muy acotada y específica. Uno de los criterios más importantes establece que la calumnia en la propaganda debe ser cierta y clara, ya que en caso de duda debe resolverse a favor de la libertad de expresión (SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados, SUP-RAP-194/2010 y SUP-RAP-0119/2011). Ese razonamiento protege el derecho a la crítica, ya que, “tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas”. En esa sentencia, que versó sobre el spot emitido por el PAN criticando a Enrique Peña Nieto bajo el lema “Peña no cumple”, la Sala sostuvo que es importante “cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los gobiernos, gobernantes, autoridades e instituciones públicas, funcionarios públicos, partidos políticos, agrupaciones y asociaciones políticas, actores políticos y candidatos a cargos de elección popular, y discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, a fin de posibilitar una opinión pública informada, en la que la ciudadanía esté

en condiciones de formarse un criterio respecto de la actuación y resultado de la gestión pública y tener mejores elementos para formarse un criterio en relación al cumplimiento de las ofertas y programas de gobierno que los llevaron al poder, como instrumento eficaz y real para que la sociedad esté en posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y en su momento, contar con un mayor número de elementos que le permita decidir libremente si en la renovación de los poderes públicos emitirán su voto a favor de los partidos políticos que postularon a los gobernantes que en un determinado momento

Propaganda gubernamental

La propaganda gubernamental en México tiene, principalmente, dos vertientes. La primera es la que abarca el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación, emitidos con fines informativos, educativos o de orientación social.

Desde la reforma constitucional 2007 se prohíbe en los medios de comunicación la transmisión de la propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los niveles y hasta que concluya la jornada electoral respectiva. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (artículo 41 constitucional). Con la interpretación de los casos concretos, el Tribunal Electoral determinó que esas categorías incluyen a la propaganda gubernamental que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con el país, divulgue los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de educación para el pago de impuestos, educación a la población en materia económica, relacionadas con el censo general de la población, o de promoción de eventos deportivos o festejos nacionales (SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2011).

Durante el proceso electoral 2012 se han presentado algunos casos relacionados con la propaganda gubernamental que despertaron dudas acerca de su legalidad, como la carta enviada por el presidente Calderón a los contribuyentes (SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012, y SUP-RAP-234/2012), la emisión de un desplegado publicado en el periódico Reforma, relativo al setenta y cuatro aniversario de Petróleos Mexicanos (SUP-RAP-0223-2012) o las declaraciones del presidente Calderón durante su encuentro con los consejeros de Banamex. Según la Sala Superior, en ninguno de los tres casos se está en presencia de una violación a la Constitución, ni a la materia electoral, por el uso indebido de los recursos públicos, promoción personalizada o violación al principio de imparcialidad.

Otra vertiente de la propaganda gubernamental es la relacionada con la rendición de cuentas es una base de la democracia representativa, al permitir a los ciudadanos ejercer el control de sus representantes. Para que sea efectiva, la ciudadanía necesita información sobre el ejercicio de función por los representantes, para poder, con base en ella, evaluar su desempeño. Una forma de informar a la ciudadanía sobre la gestión es presentando informes de labores.

El presidente y los gobernadores tienen la obligación de presentar al congreso correspondiente y hacer público un informe anual de labores. Este informe puede ser discutido en el congreso correspondiente, quien tiene derecho a solicitar información adicional del ejecutivo o bien de los titulares de cualquiera de las dependencias. Los demás servidores públicos tienen el derecho (no la obligación) de rendir sus informes a la ciudadanía.

La ley prevé que los servidores públicos, tanto los obligados como los que pretenden ejercer el derecho a presentar informes de labores, pueden difundir la rendición de los mismos a través de diversos medios de comunicación social, siempre y cuando lo hagan una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de su responsabilidad, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Esa difusión no puede darse en los periodos de campañas electorales artículo 228.5 del COFIPE). Por supuesto, los mensajes deben ser de carácter institucional, no pueden llamar al voto ni posicionar a ningún candidato entre la ciudadanía.

Si bien nadie pone en duda el principio democrático de transparencia y rendición de cuentas, es discutible qué sentido y utilidad tienen los informes de labores y su promoción dentro de un marco institucional que no permite la reelección ni ningún mecanismo de control de los gobernantes por parte de la ciudadanía. Teniendo en cuenta la inexistencia de rendición de cuentas vertical en México, no cabe duda que los mensajes de difusión de los informes de labores son, siempre y simplemente, un tipo de propaganda política que o beneficia al servidor público en su búsqueda de futuros cargos de elección, o bien, a candidato de su partido. Sin mecanismos de control reales y efectivos, esos mensajes se convierten en propaganda electoral.

La preocupación que existe en México para que los gobernantes no se involucren en las campañas electorales y no den su apoyo a ningún partido o candidato tiene, por supuesto, profundas raíces históricas. Sin embargo, esa exigencia de imparcialidad no es común en las democracias; por el contrario, lo usual es el apoyo expreso del presidente o gobernador saliente al candidato postulados por su partido, basta recordar los casos de fuerte e incondicional apoyo que mostró Bill Clinton a Al Gore en 2000, o George W. Bush a John McCain en 2008. Es claro que los políticos en ejercicio de sus funciones, aunque gobiernen para todos, no pueden separarse totalmente de su filiación política. También es natural que busquen formas de favorecer a sus correligionarios que buscarán algún puesto de elección. La democracia no sufre ningún daño mientras se trate de declaraciones a favor, lo único preocupante y meritorio de sanción es el desvío de recursos públicos.

La fobia ante la posibilidad de que un servidor público apoye abiertamente a un candidato en las elecciones parece tener también raíces en la visión antidemocrática y simplicista del “pueblo” que, pobremente informado y educado, votará por quien le señale alguno de los poderes: los gobernantes o la televisión.

Debates

El artículo 70 del COFIPE obliga al IFE organizar por lo menos dos debates de los candidatos a la presidencia, que deben ser transmitidos, en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida. Las estaciones y canales que transmitan los debates pueden “intercambiar” el tiempo invertido en ello por los minutos correspondientes a los spots de campaña, es decir, pueden suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

En el caso de los dos ejercicios realizados durante la campaña presidencial 2012, ambos tuvieron un formato muy desafortunado. Después de las críticas del formato del primer debate, en el cual hemos presenciado todo menos una discusión sobre las propuestas de gobierno, el IFE negoció un nuevo formato del segundo, que quedo aún peor. El grado de complejidad de las reglas de uso del tiempo por parte de los candidatos fue tan alto, las

reglas tan enredadas, que ni los televidentes, ni los candidatos entendieron de qué se trataba. Las reglas de ambos debates, acordadas por los partidos políticos, buscaron crear condiciones en las que sus candidatos no pudieran estar expuestos a un ataque directo u obligados a responder cuestionamientos sobre su desempeño o futuro.

El problema más importante del formato aplicado fue que no permitió un debate verdadero, una discusión entre los candidatos, cuyas intervenciones más bien parecían spots o discursos paralelos. En esos espacios pudimos ver casi de todo, pero menos el verdadero debate, que tiene que ser un intercambio de opiniones, juicios y argumentos. Sin embargo, los candidatos se ignoraron olímpicamente, haciéndose referencia solo para lanzar o rechazar acusaciones.

El formato fue anticuado, cartonudo, situación que fue agravada por los problemas de transmisión y, en el primero, el incidente con “la edecán”, que en relatos y análisis posteriores al primer debate ocupó al menos mismo tiempo que el debate en sí.

Sin embargo, hubo dos aspectos relevantes a destacar. Primero, que los debates despertaron un importante interés ciudadano, ya que ganaron con rating incluso a un partido de fútbol. “A pesar del aburrimiento infinito de esos diálogos entrecortados, esas respuestas al adversario con un *delay* eterno por efecto del formato, esos catálogos larguísimos de buenas intenciones, el público siguió con interés el duelo verbal a cuatro espadas” (Patán, 2012, 84). Por suerte, tampoco se impuso la idea de transmitir el debate en la cadena nacional, respetando el derecho de los ciudadanos a elegir qué tipo de actividad prefieren destinar sus noches de domingo.

El otro suceso importante fue el “tercer debate” organizado por el movimiento “YoSoy132”, transmitido por *YouTube*. A pesar de la ausencia del candidato puntero, el debate trascendió en los medios tradicionales y fue el único espacio en el que se dio un contraste de ideas y discusión entre los tres candidatos presentes (Josefina Vázquez Mota, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Quadri de la Torre). Los jóvenes lograron organizar un debate mucho más vigoroso e interesante que los “oficiales”, sin embargo, esto no pudo tener la misma cobertura debido a su negativa a transmitirlo por los canales de televisión y las constantes fallas técnicas de la transmisión.

El debate del movimiento “YoSoy132” fue un fenómeno que evidenció la actividad e interés de los jóvenes en la política, así como la importancia de los medios sociales en las campañas. La cobertura de los tres debates en *Twitter* y *Facebook* fue inédita.

Bibliografía

Alanís Figueroa, María del Carmen. 2011. “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales”. *Justicia Electoral*. Cuarta Época. Vol. 1 Núm. 7, 15-40

Alcántara Sáez, Mauel y Ernesto Hernandez Norzagaray, comps. 2009. *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca

Aparicio, Javier. 2012. “Elecciones libres pero no equitativas”. *Letras libres*. No. 164

Astudillo, César. 2008. “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en: Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México: TEPJF

Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar”. México: TEPJF

Córdova, Lorenzo. 2009. “La reforma trastocada: el caso de los “informes de labores” del PVEM”, en: *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar coords., México: UNAM-III

_____. 2008. “El tribunal Electoral del Judicial de la federación: Sala Superior” en Córdova Lorenzo y Pedro Salazar, *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México: TEPJF

Jaira Elías, José Rubén. 2011. Spotización electoral: las cifras de 2009. Este país. <http://estepais.com/site/?p=34126>

Juárez Gámiz, Julio, 2009, *La televisión encantada. Publicidad política en México*, México: UNAM-CIIC

Medina Torres, Luis Eduardo. 2009. “Alcances y límites de la reforma electoral 2007”. En: *México después. Las reformas postelectorales*. Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle, coords., México: Universidad de Guadalajara, Ediciones Eón Sociales

Murayama, Ciro 2009. “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”, en: Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte, coords., *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*, México: IIJ-UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>

Patán, Julio. 2012. “¿#YoSoy132?”. Letras libres. No. 164

Pérez Damazo, Ana Yely. 2009. “Consumo de campañas negativas durante la elección presidencial de México en 2006: el papel de la identidad partidista y la sofisticación política”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 8

Roldán Xopa, José. 2011. *Libertad de expresión y equidad. ¿La Constitución contra sí misma?* México: TEPJF

Serra, Gilles. 2009. “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”, *Política y gobierno*, Vol. 16 No. 2

Temkin Yedwab, Benjamín y Rodrigo Salazar Elena. 2010. *Libertad de expresión y campañas negativas*. México: TEPJF