

La libertad de expresión y las elecciones de 2012

Gustavo López Montiel¹

Introducción

Las elecciones federales de 2012, se realizaron bajo el modelo de comunicación que se estableció a partir de la reforma electoral de 2007. Más allá de la forma en que se reconstruye la competencia electoral, el punto de discusión sobre ella encontró su principal asidero en la libertad de expresión.

Este apartado trata sobre la forma en que dicho modelo se instrumentó en las elecciones federales, su impacto en las coincidentes, así como la forma en que los ciudadanos mexicanos asumen el tema de los derechos y libertades, y en particular sobre libertad de expresión, en dos casos: el Distrito Federal y Oaxaca, para hacer una discusión sobre sus implicaciones en el sistema electoral, así como en el sistema de partidos.

Se concluye que el modelo restrictivo de la libertad de expresión en medios electrónicos, si bien reduce el gasto que se realizaba en medios en elecciones anteriores, particularmente la de 2006, no reduce el costo de las campañas ni de las asignaciones a los partidos políticos. Más aún, dicho modelo tiene un impacto en el desarrollo de las campañas, donde las encuestas señalan que los electores no deciden su voto por los spots televisivos y radiofónicos, sino por otros factores. Además de que este modelo tiene restricciones en el sentido de que hace más lento el proceso de las campañas en medios y es costoso en su instrumentación.

¹ Con la participación de María Fernanda Sánchez Rubio.
Este trabajo es parte de una investigación sobre libertad de expresión que incluyó una encuesta en el DF y Oaxaca.

Más allá de la restricción de la participación de otros actores distintos a los partidos y candidatos en los medios electrónicos, el modelo no resulta benéfico en la promoción del voto, al mismo tiempo que el acceso a medios por parte de otros actores como los órganos electorales no se garantiza de manera equitativa con respecto al acceso que tiene el IFE como órgano distribuidor de dichos espacios.

En ese sentido, una discusión sobre el modelo en sí y sus resultados, debería darse en el seno no únicamente de los órganos como el IFE o los propios partidos, sino también en el poder legislativo donde una posible reforma electoral se estará discutiendo en los próximos meses. Esto es relevante pues con la reforma de 2007 se transitó de una videopolítica a una condición de competencia que regresó a las estructuras mismas de los partidos políticos y sus grupos de apoyo, así como al surgimiento de las redes sociales como un elemento que potenció, a través de los medios tradicionales, la discusión que se daba en el contexto de la sociedad.

De la misma forma, la percepción ciudadana sobre la libertad de expresión es variada, por lo que no podemos afirmar que el modelo que se mantiene cuenta con el apoyo de la ciudadanía, aparte del que los partidos le dieron. Para examinar algunas hipótesis del proyecto en su conjunto, se realizó una encuesta en el Distrito Federal y Oaxaca sobre el tema bajo estudio. Resultó relevante ubicar no únicamente las diferencias en las percepciones entre ambas entidades, sino también las razones que los ciudadanos generan sobre el ejercicio de sus derechos y en particular en lo que se refiere a la expresión, lo que analizaremos con detalle más adelante.

Finalmente, no podemos divorciar el contexto del análisis que este documento contiene, de la forma en que la libertad de expresión se ha desarrollado a partir de los últimos cinco años en otros espacios sociales y con otros actores, pero

que también tiene repercusiones sobre la forma en que la ciudadanía comprende el problema de la expresión y otros derechos.

Si bien el tema de los derechos y las libertades desde la perspectiva jurídica corresponde a otro apartado, podemos decir que la forma en que se ha construido el entramado jurídico que soporta el ejercicio de los derechos políticos en el contexto de los derechos humanos, ha posicionado el tema en la percepción de los mexicanos encuestados, pero las formas en que se asumen tienen que ver con el contexto en que se encuentran.

Todos estos aspectos serán analizados con detalle en las siguientes páginas, para tener al final un conjunto de posicionamientos que, sin ser completamente concluyentes pues se deben analizar en el contexto de todo el documento, nos dejan ver los límites del modelo de comunicación planteado y la necesidad de regresar a discutirlo para hacer más eficientes los procesos electorales.

Modelos de libertad de expresión, ¿qué se puede decir y qué no?

En el 2007 se aprobó en el Congreso de la Unión una reforma a diversos elementos clave del sistema electoral, entre ellos el modelo de comunicación política que había sido uno de los aspectos más controvertidos de la elección del 2006. En buena medida, el sistema electoral ha sido reformado en partes que han atendido a reclamos coyunturales, lo que ha generado algunas disfuncionalidades en el sistema como tal, al mismo tiempo que se han añadido funciones a las autoridades electorales.

En el debate sobre dicha reforma, se contrapusieron dos modelos que han encontrado su principal referente en el papel del Estado en los mecanismos que regulan las libertades y los derechos de las personas en el mundo. En esa ocasión, el modelo restrictivo de la libertad de expresión se impuso al modelo

libertario o neutralista, al dejar en manos de la autoridad electoral la posibilidad de dar acceso a los partidos políticos y candidatos a los tiempos en medios electrónicos y restringiendo dicha acción a cualquier otro actor que quisiera influir en el proceso electoral a través de dichos medios.

Desde el surgimiento del liberalismo y su alianza con la democracia para la configuración del modelo dominante que es la democracia liberal, los derechos y las libertades han sido parte del discurso fundamental que sirve de base a la estructuración y funcionamiento de las instituciones que le dan vida, tanto en el discurso como contenido de fenómenos históricos.

La democracia liberal asume, entre otros, la existencia de dos principios fundamentales, en el contexto de las libertades políticas, el derecho al voto y el derecho a la libertad de expresión. Diversos contenidos teóricos y fenómenos políticos (O'Donnell, Vargas y Iazzetta, 2004) han dado paso a la construcción de la forma en que ahora entendemos estas condiciones de interacción política. Las diferencias en los países atienden a la forma en que los derechos se han construido históricamente, que establece variantes en su instrumentación, más que al contenido de los mismos.

La democracia como fenómeno histórico y forma de gobierno tiene características que se refieren a valores, estructuras, mecanismos de interacción, actores, intereses, etcétera, que la hacen compleja no únicamente como modelo, sino también como definición (Tilly, 2007). A pesar de ello, la democracia es un fenómeno político, donde el poder se distribuye con mecanismos en que la participación ciudadana y la soberanía compartida, resultan fundamentales para su comprensión.

Podemos ubicar por lo menos cuatro grandes grupos de definiciones en la teoría que nos permiten diferenciar entre los aspectos mencionados. Ya sea que se resalten los procesos, las características constitucionales, los procedimientos

específicos o los mecanismos sustantivos, todas estas tipologías coinciden en el tema de los valores fundamentales como derechos y libertades.

Si la definición se refiere a procesos (Dahl, 1968), identificamos espacios de participación efectiva, igualdad en el voto, inclusión de hombres y mujeres con requisitos específicos, control de la agenda pública, comprensión del contexto para la decisión y ejercicio de derechos y libertades mínimos, como mecanismos que contribuyen en la construcción de condiciones en las que una relación de control mutuo se genera entre gobernantes y gobernados.

En una definición con carácter constitucional, nos atenemos a la descripción de las estructuras formales que definen a la política, sin que esto quiera decir que lo que la ley establece, realmente existe. En el contexto de las definiciones constitucionales de democracia, podemos diferenciar entre sistemas presidenciales, parlamentarios, monarquías constitucionales, etcétera, como arreglos que cumplen con los requisitos básicos de ejercicio de libertades y derechos (Held, 1996).

En términos procedimentales se identifican patrones de comportamiento como procedimientos específicos que, de existir, asumen la existencia de otras variables que nos permiten ubicar condiciones mínimas para la caracterización de los valores y las prácticas democráticas (O'Donnell, 1991). Por ejemplo, la clasificación que hace *Freedom House* cada año sobre derechos y libertades democráticas entre los países, tiene como característica básica la identificación de patrones de garantía y ejercicio de derechos y libertades. Procedimientos como la renovación del gobierno de manera periódica a través del voto, acceso a medios para la libertad de expresión, información, etcétera, son parte de los procedimientos más relevantes en esa clasificación (Lijphart, 1999).

Finalmente, la perspectiva sustantiva da relevancia a los productos que la democracia genera como sistema, independientemente de los aspectos

constitucionales o procedimentales que se encuentran. Por ejemplo, si de ella derivan mejores formas de vida, a partir de la existencia de mecanismos de interacción, deliberación, entonces más allá de la definición constitucional, podemos tener una democracia (Andrew and Chapman, 1995).

En ese sentido, ya sea en cualquiera de las tipologías de democracia, existen acuerdos sobre el problema de la ciudadanía, como condición de membresía; los derechos, ubicados en términos de un marco constitucional; las libertades, como acciones que tienen su base en los derechos y que se encuentran de manera igual para todos; así como la relación con la forma de gobierno, en términos de la capacidad ciudadana para cambiar, designar e interactuar con quienes se ganan los espacios de autoridad disponibles.

En la práctica, el modelo democrático como forma de gobierno se ubica como una aspiración de varios países, muchos inclusive se consideran democráticos por contener en sus constituciones mecanismos formales como elecciones periódicas, con voto secreto, etcétera, pero donde la base de valores o el ejercicio de libertades y derechos, e incluso la relación gobernantes-gobernados, no cumple con los criterios de las democracias funcionales.

En el caso de la caracterización de las democracias como lo hace *Freedom House*, donde los derechos políticos se desagregan en elecciones libres y periódicas de legislativos y ejecutivos, leyes justas y equitativas, mandato ciudadano efectivo, capacidad de organizar asociaciones y partidos políticos, existencia de una oposición con posibilidades de gobernar, ciudadanos libres de dominio militar o extranjero, minorías incluidas en los procesos de toma de decisiones, mecanismos de participación ciudadana, etcétera (Karatnycky, 2000).

En el caso de las libertades, se señala la posibilidad de reunirse y asociarse en espacios públicos y privados para todos los fines, capacidad de expresar ideas y opiniones en público y privado, organizaciones libres, poder judicial

independiente, control civil de cualquier autoridad uniformada, protección de la autoridad a la ciudadanía, discusión abierta y libre, autonomía personal de los ciudadanos, los derechos de propiedad están asegurados, libertades sociales, igualdad de oportunidades, etcétera (Karatnycky, 2000).

En el caso de México, la democracia no únicamente ha sido un discurso, sino también se ha ubicado desde hacer varias décadas, como parte del texto constitucional. Sin embargo, el proceso de liberalización y posterior democratización, es tan reciente como lo que se ha vivido desde los años noventa en el siglo XX (Woldenberg, 2006).

En ese sentido, se han desmantelado y reconstruido un conjunto de mecanismos formales e informales que regulan el proceso democrático en el país, aunque hay aspectos como los valores y las prácticas ciudadanas, que aún no coinciden con aquellas de una democracia (ENCUP, 2009).

Sin embargo, como parte del proceso formal de la construcción democrática, resalta la estructura para la garantía de los derechos y libertades ciudadanas, que se han ubicado en la constitución y diversas leyes secundarias, pero también la adhesión a diversas convenciones, entre ellas las de derechos humanos y de derechos políticos y civiles.

El hecho de que los derechos políticos y civiles se hayan incorporado en el contexto de los derechos humanos no es menor, pues en las decisiones judiciales, los jueces tendrán que apegarse, en primera instancia, al principio *Pro Homine*, aun en aquellos temas de derechos y libertades políticos y civiles que atiendan.

Esta característica es importante porque la reforma electoral de 2007 se encontraría nuevamente en un espacio de cuestionamiento, particularmente por el tema de libertad de expresión, pues estaría violando una de las formas en que

se accede a su ejercicio efectivo a través de los medios de comunicación, en un contexto de discusión abierta y libre como el que las elecciones o cualquier otro asunto público ubican como aspecto fundamental de la democracia.

Por la razón anterior, la actividad del crimen, las acciones del gobierno mexicano en su lucha contra el narcotráfico, etcétera, el lugar de México en el contexto de los países donde se ejercen y respetan las libertades ha disminuido desde 2006. Desde 2003 se había logrado ubicar los indicadores en 2 de 7, donde 1 es que se respetan los derechos y las libertades y 7 es que no. Ahora México se ubica en 3, que es el mismo ranking de Venezuela, Ecuador, Centro América (con excepción de El Salvador), entre otros (*Freedom House*, 2012).

El derecho al voto se ubica en el artículo 25 de la Convención Internacional de los Derechos Políticos y Civiles, donde se plantea que las elecciones genuinas son periódicas, además de ser universales, a través del voto secreto de los ciudadanos, quienes de manera libre expresan su deseo. Para el caso de México, sobre este tema no hay mucho que añadir, pues se encuentra garantizado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de otras condiciones que se han añadido en la construcción de la idea del voto y la democracia.

El contenido del artículo mencionado, es el resultado de un proceso histórico político que define una de las características de la democracia liberal más relevantes, que es el derecho a elegir gobiernos, asumiendo la participación individual de las personas.

En esa misma Convención, pero en el artículo 19, se encuentra otro planteamiento relevante para el tema que nos ocupa, pues requiere la garantía del derecho ciudadano a la libertad de expresión, información y prensa, que en

su conjunto configuran un sistema que permite además difundir ideas de manera oral, escrita e impresa.

Es aquí donde se configura el problema bajo estudio, no se puede votar de manera libre, si no hay elementos a partir de los cuales quien elige pueda construir una idea en la que base su decisión. Sin embargo, con el objeto de proteger otros elementos de la vida pública y privada, como la privacidad, la honorabilidad, la seguridad nacional, etcétera, se puede restringir y limitar a lo que la ley aplicable establezca.

Este es el principal aspecto de discusión, pues es aquí donde podemos enfrentar dos modelos que diversos países han adoptado en el contexto de la libertad de expresión como tal. Por un lado la restricción para la protección de otros bienes o, por el otro, la no restricción al asumir que es un derecho fundamental cuyo principal control recae en el actor que hace uso de esa libertad y que se regula por leyes que tienen mecanismos indirectos de control de este y otros derechos.

En esta segunda discusión surge un peligro que tiene que ver con la expansión de un modelo distinto de democracia que no se basa en el planteamiento liberal original, sino únicamente en el respeto a la existencia de gobiernos democráticos. Un planteamiento de democracia no liberal se ha venido fortaleciendo a partir de diversas experiencias de reforma política en los años recientes en varios países de la región y el mundo.

Podemos encontrar posiciones que favorecen la idea del gobierno democrático, pero partiendo de los supuestos de la existencia de mecanismos de control no democráticos para el aseguramiento de la democracia misma (Zakaria, 2003), lo que nos lleva a pensar en una democracia no liberal, que sería aquella donde los derechos y las libertades asumidas por el liberalismo, no son más importantes que los productos que genera el sistema democrático.

En nuestro análisis sobre la democracia mexicana, podemos encontrar esta diversidad de planteamientos y vislumbrar los posibles impactos que tendrían, si partimos del supuesto de su instrumentación en el espacio electoral. En lo particular, no estamos aún en el supuesto de una democracia no liberal, pero sí en el de una democracia donde derechos fundamentales son restringidos para asegurar la existencia del sistema como tal.

En la discusión de la restricción de la libertad, se han configurado dos modelos fundamentales que explican la instrumentación de mecanismos legales con resultados aún inciertos, en términos de la calidad del espacio democrático y sus resultados. En la discusión de 2007, estos elementos estuvieron presentes, a partir de una confrontación mediática que tenía como fin abaratar el costo de las campañas electorales y contener la participación de actores políticos que, a través de los medios, podían influir más allá de los partidos y candidatos en la decisión electoral.

Si contrastamos el principio contenido en la Convención mencionada con las razones de la reforma, podemos encontrar discrepancia pues se deja de garantizar el acceso igual a los medios que nos permiten, como ciudadanos, poder incrementar nuestras capacidades no únicamente de acceso a información, sino de expresión y prensa.

Un caso de restricción de libertad de expresión, donde la imposibilidad de los ciudadanos por incorporarse a la vida pública a partir de sus opiniones y su acceso a medios de comunicación, se dio en El Salvador (Ladutke, 2004), donde la política restrictiva impidió un ejercicio eficiente de los derechos, particularmente de los grupos que, se decía, se verían beneficiados con las restricciones impuestas.

En otros contextos, los modelos mencionados se han instrumentado con justificaciones diversas. En los Estados Unidos, diversos juicios sobre la jerarquización de derechos se han planteado para ubicar un esquema que dé certeza sobre su ejercicio, pero el resultado ha sido fundamentalmente la garantía a la expresión incluso de perspectivas que pueden dañar a las instituciones democráticas o los derechos de otras personas, pues la forma en que los derechos, particularmente de las mayorías se han incorporado al espacio institucional, hace que cualquier opinión, independientemente de su carácter, deba ser protegido en primera instancia.

El problema en la discusión reside en el papel del Estado y los mecanismos de restricción impuestos. El debate puede ser tomado a partir de la posición que se asume con respecto a la existencia y acción de los grupos que rechazan la condición de igual ciudadanía para todos. Ante el supuesto de que existen ciudadanos que niegan el principio de igualdad por razones de clase, ideológicas, religiosas, etcétera, ¿qué se debe hacer cuando buscan expresar sus convicciones en espacios públicos? (Meiklejohn, 2004).

La perspectiva neutralista asume que el Estado no debe intervenir para limitar el derecho de expresión de cualquier grupo, pues eso implica negar el carácter neutral del mismo, al obligarle a defender valores específicos que pueden restringir las libertades de las personas (Meiklejohn, 2004). Esta perspectiva se complementa con la libertaria, que asume la posibilidad de que todos puedan expresarse y acceder a las mismas posibilidad de expresión, aun de aquellas que pueden poner en peligro al propio Estado, pero que pueden ser procesadas por los espacios sociales, o por el propio Estado cuando se trata de delitos expresamente tipificados (Sandel, 1996).

Por otro lado, existe el planteamiento restrictivo o prohibicionista que defiende la intervención del Estado en la regulación de los derechos de libertad de expresión y otros, bajo el supuesto de que se deben defender los principios que

dan sentido y permanencia al Estado como tal. Es decir, el Estado no puede ser neutral ante la interacción de los ciudadanos y el ejercicio de sus libertades. En este aspecto, las restricciones van desde la prohibición de decir ciertas palabras, hasta la posibilidad de considerar como acto criminal, la expresión de ideas que vayan en contra de los principios democráticos, o que lo influyan con valores que parecen externos a él.

En general, casi todas las democracias han instrumentado mecanismos restrictivos en lo que se refiere a la expresión de ideas, pero fundamentalmente aquellas que atentan contra principios democráticos como la libertad y la igualdad, como Francia, Canadá, Inglaterra, Italia; mientras que los Estados Unidos es un ejemplo donde existe un modelo neutralista donde los estados y la Suprema Corte de Justicia han únicamente prohibido el uso de palabras o actos de discriminación, pero no la expresión de ideas (Liptak, 2008).

En el caso de América Latina se ha incluso llegado al extremo de tratar de regular redes sociales, como en el reciente caso de Bolivia, contenidos en medios como en Venezuela y Argentina, o el acceso de ciudadanos a medios de información en tiempos electorales, como en México.

En el apartado jurídico de esta investigación se hace un análisis pormenorizado de la relación entre la legislación internacional en materia de derechos políticos y civiles, en su contexto como derechos humanos, en comparación con el caso de México, por lo que no entraremos a una discusión más detallada en ese sentido, pero sí señalaremos los alcances y límites de este modelo para el caso de la elección de 2012.

La reforma electoral de 2007 y el modelo de comunicación política

Reformar continuamente la ley electoral refleja la inestabilidad del sistema y las distintas formas de competencia entre los partidos políticos y los resultados de ella. Prácticamente sólo las elecciones de 2003 y 2006 son las únicas desde la reforma de 1977 que se realizan con la misma ley electoral, obviamente con las condiciones que se generaron después de la elección de 2006.

La reforma de 2007 fue instrumentada en la elección de 2009, sin embargo, las características de esa experiencia fueron distintas y limitadas a la elección de diputados federales. En esa ocasión la atomización de la competencia, por ser una elección intermedia, generó otros fenómenos que fueron también resarcidos en una reforma adicional en 2010.

Regresando a la discusión sobre la reforma de 2007, su relevancia radica no únicamente en el ajuste de la competencia electoral y el ordenamiento de las precampañas y las campañas, los procedimientos administrativos sancionadores y especiales sancionadores, el ajuste a los sistemas de quejas y denuncias, entre varias otras cosas. Sino que puso en el centro del debate un aspecto fundamental en las democracias, que fundamenta el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas.

En el debate sobre dicha reforma, se contrapusieron dos modelos que han encontrado su principal referente en el papel del Estado en los mecanismos que regulan las libertades y los derechos de las personas en el mundo. En esa ocasión, el modelo restrictivo de la libertad de expresión se impuso al modelo libertario, al dejar en manos de la autoridad electoral, la posibilidad de dar acceso a los partidos políticos y candidatos a los tiempos en medios electrónicos y restringiendo dicha acción a cualquier otro actor que quisiera influir en el proceso electoral a través de dichos medios.

El debate no es nuevo en el mundo, pues los países democráticos han tenido que pasar a través de él para adecuar la participación de los actores políticos en

la vida democrática, pero pocos son los que han ido al extremo de limitar la participación de actores o ciudadanos, a través de la prohibición de acceso a medios de comunicación, con excepción de los mencionados anteriormente, más aún como medio para compensar las desigualdades generadas por la estructura de medios que predomina en el país.

Después de una ardua discusión que involucró a diversos actores, particularmente partidos y medios de comunicación, se publicó el 13 de diciembre de 2007 el Decreto que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo del artículo 97 de la Constitución.

La reforma mencionada abarcó diversas vertientes del sistema electoral, pero tuvo la características de incorporar temas de preocupación para diversos actores políticos, que derivaron de su experiencia en la elección del año anterior. Entre las razones de su incorporación se ubica la necesidad de diversos actores por generar mecanismos de acuerdo que permitieran superar las confrontaciones derivadas precisamente de esa elección.

Entre otras cosas, se aprobó un modelo de comunicación política, que prohibió en términos del acceso a medios electrónicos, radio y televisión, la compra de espacios por parte de cualquier actor político o ciudadano. Estableció la utilidad pública de los tiempos destinados al Estado, para la difusión de mensajes de naturaleza política, pero únicamente para partidos y candidatos, de acuerdo con el pautado establecido, así como la centralidad del IFE, como autoridad única y responsable de distribuir los tiempos, realizar los pautados, recibir los materiales y supervisar su transmisión.

El IFE construyó un Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), que busca garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales, la exhibición de pautados y su monitoreo, mismo que no únicamente

incrementó exponencialmente la cantidad de funcionarios del IFE, sino también el gasto del mismo.

Esta reforma, también permitió profundizar los mecanismos de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos, a partir de la modificación de la fórmula de distribución de recursos, así como de los aspectos al alcance del IFE para fiscalizar los recursos partidarios. En este último caso, la creación de la Unidad Técnica de Fiscalización, como un órgano con capacidad de autonomía de gestión par la realización de su trabajo, fue uno de los aspectos más relevantes de la reforma.

En el caso del financiamiento público, el monto se determina al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente en la capital del país. Al mismo tiempo, se mantiene el mismo modelo para garantizar la equidad, al dar el 30% de manera igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección. En ese sentido, el financiamiento para campañas federales resulta de agregar el 50% al financiamiento para actividades ordinarias, en campañas presidenciales, y el 30% para las elecciones intermedias.

Esta misma fórmula se utiliza para la asignación de tiempos en radio y televisión, a los partidos y candidatos, de acuerdo con los pautados preparados por el IFE y a las disposiciones que se han construido en las estructuras colegiadas de decisión a su interior, tanto en el Comité de Radio y Televisión, como en el mismo Consejo General.

Desde nuestra opinión, este modelo está ya en posibilidad de ser rebasado por las propias condiciones de la competencia política que se han construido a lo largo de los años, y que también constituye una debilidad del modelo de comunicación. Si bien el modelo de financiamiento se creó para fortalecer a los partidos políticos y dar un piso de participación a los partidos nuevos o

pequeños, se ha convertido también en un mecanismo que inhibe la competencia electoral y evita que se pase a un segundo nivel de desarrollo.

Al crear un piso equitativo de acceso a recursos, permite a los partidos tener la certeza de la cantidad de recursos necesaria para garantizar su operación cotidiana y planear actividades a lo largo de periodos establecidos, lo cual es una virtud del mismo. Sin embargo, el segundo espacio de reparto no es equitativo, pues se refiere al desempeño del partido en la competencia previa, lo que no permite, en términos de recursos, que los partidos puedan desarrollar estructuras, lo que es costoso, que les permitan incrementar sus posibilidades de competencia, particularmente en distritos uninominales.

Mover el porcentaje de asignación o incrementar el tope de financiamiento privado, permitiría a los partidos poder desarrollar sus capacidades de competencia electoral, no únicamente en el espacio federal, sino fundamentalmente local.

El mismo fenómeno ocurre en el caso de los spots que son distribuidos bajo esta lógica. Si bien todos los partidos tienen acceso a medios, el porcentaje de 70 sobre 100 para el tiempo destinado de acuerdo con la competencia previa es muy alto. Se podría compensar al permitir un margen de inversión en medios de 10% o más, para poder no únicamente dar dinamismo a la campaña, sino también incrementar la posibilidad de competir con partidos con desempeños superiores.

En ese sentido, un modelo híbrido en términos de acceso a medios, podría ser una alternativa con mayor utilidad que el modelo actual, porque permitiría a los partidos la posibilidad de espacios estratégicos que deberían administrar de acuerdo con sus propias necesidades, donde, además, el dinero que se utilice para medios electrónicos, hasta cierto límite, y que la inversión adicional se pague con recursos privados.

La reforma también modificó la estructura de poder en el contexto del propio IFE, generando espacios que daban pie al incremento de atribuciones y, por lo tanto, estructuras operativas y nuevo personal, que no necesariamente se integraría al área profesionalizada de ese órgano, particularmente por el tipo de funciones y las condiciones en que se generaron.

Entre otras cosas, se dio la posibilidad de elegir de manera escalonada a los integrantes del Consejo General, así como la reelección del presidente del Consejo. La creación de la Unidad Técnica de Fiscalización, una contraloría interna y una nueva estructura con capacidades para procesar las quejas y denuncias presentadas por los actores políticos.

El procedimiento especial sancionador da al IFE una capacidad de decisión que traslapa sus atribuciones administrativas con otras jurisdiccionales, lo que después se convirtió en un arma de dos filos, debido a la controversia en criterios que se generó con respecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien también sumó la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de actos en el espacio electoral.

El nuevo modelo de comunicación política significó un aumento en las facultades del IFE, ya que se convirtió en la única administradora de los tiempos del Estado en radio y televisión, lo cual implica hacer la distribución de los mismos a las autoridades electorales locales, elaborar las pautas para la transmisión de los mensajes, notificar a los concesionarios y permisionarios, hacer la verificación y el monitoreo de los tiempos del Estado, atender las quejas y denuncias sobre las violaciones en la materia, e incluso determinar y aplicar las sanciones a las personas que incumplan la legislación electoral.

El modelo tiene reglas de acceso a medios que se construyen tomando en cuenta distintas variables, donde interviene no únicamente la autoridad electoral,

sino también los partidos políticos, los representantes de concesionarios y permisionarios, así como otros actores relevantes. El Consejo General realiza un catálogo de las estaciones y canales, de permisionarios y concesionarios, tanto nacionales como locales, para determinar coberturas.

En términos de la disponibilidad de tiempos, el IFE tiene en proceso electoral un total de 48 minutos diarios por cada estación de radio y televisión se tienen 3 minutos por cada hora de las 6:00 a las 12:00 horas, 2 minutos por cada hora de las 12:00 a las 18:00 horas y 3 minutos por cada hora de 18:00 a 24:00 horas. En los canales o estaciones que no transmiten las 24 horas, se cuentan con 3 minutos de cada hora de las 6:00 a las 24:00 horas.

Existe una diferencia entre permisionarios y concesionarios, por su naturaleza, en términos del tiempo que están obligados a ceder para uso del IFE. Los permisionarios únicamente ceden al IFE 3 minutos con 36 segundos, pues ellos no pagan impuestos, como lo hacen los concesionarios, en especie, con tiempo a disposición del Estado.

En el proceso electoral y para las precampañas, la ley otorga a los partidos 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (1 minuto por hora de transmisión). De ese tiempo, 7 minutos diarios se destinan a precampañas locales en aquellos casos donde haya elecciones coincidentes

En el periodo intercamapañas, el IFE utiliza el tiempo para sus propios fines y distribuye una parte de él entre los órganos electorales, federales y locales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, los órganos electorales locales, administrativos, jurisdiccionales y fiscalías.

Durante el periodo de campañas, la ley otorga a los partidos 41 minutos diarios, donde si hay elecciones coincidentes destina 15 de esos 41 minutos a las

elecciones locales. Los seis minutos restantes se destinan a las actividades de difusión del IFE y de los órganos federales y locales.

En estas reglas, también hay un ciclo donde el IFE construye y autoriza los pautados que se aplican en el proceso electoral y en tiempos en donde no hay proceso electoral. Este pautado de tiempos disponibles entonces se distribuye de acuerdo con los mecanismos mencionados anteriormente. Una vez distribuido el tiempo, los partidos políticos producen sus materiales y los entregan a la autoridad electoral, quien los revisa en términos de especificaciones técnicas y los envía a los permisionarios y concesionarios para su programación. Una vez entregados se transmiten al aire y se monitorea su correcta emisión y duración de acuerdo con las pautas establecidas.

Como parte adicional del proceso, el IFE no evalúa el contenido de los materiales de manera previa, sino que los programa y transmite y espera a que algún actor político facultado para ello inicie una queja y se valore su contenido, para su posible suspensión o mantenimiento al aire, pero esto es siempre a solicitud de algún actor interesado.

De manera adicional, se establecieron nuevas reglas para las precampañas y campañas electorales federales, donde se reducen de modo significativo los tiempos de campañas, se suspende la propaganda durante los periodos intercampaña y se establece un periodo de veda para la reflexión ciudadana, además de que se hacen obligatorios los debates entre candidatos y se instituye el derecho de réplica.

En términos de propaganda electoral, se prohibió la difusión de la propaganda en la que se denigre o difame a otros candidatos o partidos, como mecanismo precautorio y regulador de los contenidos de dicha propaganda. Además de que, como se ha mencionado, se prohibió la contratación de cualquier tipo de espacio en medios electrónicos.

Como mecanismo de control, la ley contempla un conjunto de sanciones para evitar conductas de distintos actores, que no se circunscriban a lo dispuesto para el acatamiento del modelo de comunicación.

Los supuestos de infracción por sujeto responsable son los siguientes:

a. Autoridades o servidores públicos:

1. Difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas y hasta el día de la jornada electoral, excepto la información sobre servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

b. Partidos políticos:

1. Contratar o adquirir, de manera directa o por medio de terceros, tiempo en cualquier modalidad de radio o televisión.
2. Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a personas.
3. Realizar actos anticipados de precampaña o campaña.

c. Concesionarios y permisionarios de radio y televisión:

1. Vender tiempo de transmisión a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
2. Difundir propaganda política o electoral, pagada o gratuita ordenada por personas distintas al IFE.
3. Incumplir su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales conforme a las pautas aprobadas por el IFE.
4. Manipular o superponer la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, de denigrar las instituciones, a los propios partidos o calumniar a los candidatos.

d. Cualquier persona física o moral:

1. Contratar propaganda en radio y televisión, en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

La reforma electoral de 2007-2008 cambió las relaciones del IFE con los partidos políticos y los medios de comunicación y se modificaron las condiciones de la competencia política electoral y las oportunidades de este esquema se tradujeron en garantizar la presencia de los partidos políticos en todos los medios y su acceso equitativo a ellos.

Con esta reforma se pretendió acotar la influencia política de los medios de comunicación para garantizar el interés de la ciudadanía y evitar además, que la propaganda de los gobiernos influyera en la contienda. Este modelo no es único, ya que países como Chile y Brasil también lo aplican.

Sin embargo, tras dos elecciones federales con el nuevo modelo de comunicación política, el IFE ha sido seriamente cuestionado acerca de su papel como censor en las campañas electorales, el Tribunal por sus decisiones sobre lo que puede quedar y no quedar al aire después de lo que el IFE decide, al mismo tiempo que la reforma tiene problemas serios en cuanto a su congruencia con respecto a principios y libertades democráticas.

Conclusiones

Se concluye que el modelo restrictivo de la libertad de expresión en medios electrónicos, si bien reduce el gasto que se realizaba en medios en elecciones anteriores, particularmente la de 2006, no reduce el costo de las campañas ni de las asignaciones a los partidos políticos. Más aún, dicho modelo tiene un impacto en el desarrollo de las campañas, donde las encuestas señalan que los

electores no deciden su voto por los spots televisivos y radiofónicos, sino por otros factores. Además de que este modelo tiene restricciones en el sentido de que hace más lento el proceso de las campañas en medios y es costoso en su instrumentación.

Más allá de la restricción de la participación de otros actores distintos a los partidos y candidatos en los medios electrónicos, el modelo no resulta benéfico en la promoción del voto, al mismo tiempo que el acceso a medios por parte de otros actores como los órganos electorales no se garantiza de manera equitativa con respecto al acceso que tiene el IFE como órgano distribuidor de dichos espacios.

En ese sentido, una discusión sobre el modelo en sí y sus resultados, debería darse en el seno no únicamente de los órganos como el IFE o los propios partidos, sino también en el poder legislativo donde una posible reforma electoral se estará discutiendo en los próximos meses. Esto es relevante pues con la reforma de 2007 se transitó de una videopolítica a una condición de competencia que regresó a las estructuras mismas de los partidos políticos y sus grupos de apoyo, así como al surgimiento de las redes sociales como un elemento que potenció, a través de los medios tradicionales, la discusión que se daba en el contexto de la sociedad.

De la misma forma, la percepción ciudadana sobre la libertad de expresión es variada, por lo que no podemos afirmar que el modelo que se mantiene cuenta con el apoyo de la ciudadanía, aparte del que los partidos le dieron. Para examinar algunas hipótesis del proyecto en su conjunto, se realizó una encuesta en el Distrito Federal y Oaxaca sobre el tema bajo estudio. Resultó relevante ubicar no únicamente las diferencias en las percepciones entre ambas entidades, sino también las razones que los ciudadanos generan sobre el ejercicio de sus derechos y en particular en lo que se refiere a la expresión, lo que analizaremos con detalle más adelante.

Finalmente, no podemos divorciar el contexto del análisis que este documento contiene, de la forma en que la libertad de expresión se ha desarrollado a partir de los últimos cinco años en otros espacios sociales y con otros actores, pero que también tiene repercusiones sobre la forma en que la ciudadanía comprende el problema de la expresión y otros derechos.

Los actores políticos en México son más proclives a controlar la forma en que se ejerce la libertad de expresión. Al limitar los espacios y formas de expresión, los actores no cuidan el esquema democrático sino su propio espacio de acción. El argumento es garantizar el libre e igual acceso a la libertad de expresión por parte de los ciudadanos, pero al final no hay tal acceso, al mismo tiempo que se reduce la credibilidad y el incremento de una percepción ciudadana negativa sobre las libertades y los derechos que la democracia protege.

Bibliografía

Ackerman, Bruce. Social Justice in the Liberal State, New Haven, Yale University Press, 1980.

Andrews, George Raid y Herrick Chapman. The Social Construction of Democracy, New York, New York University Press, 1995.

Collier David y Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", en World Politics, No. 49, 1997.

Convención Internacional de los Derechos Políticos y Civiles

Dahl, Robert. On Democracy, New Haven, Yale University Press, 1998.

Freedom House, 2012 Freedom in the World, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, recuperado el 25 de septiembre de 2012.

Dworkin, Ronald. "A New Map of Censorship", en Index on Censorship, Vol. 35, No. 1, 2006.

Karatnycky, Adrian. Freedom in the World, New York, Freedom House, 2000.

Ladutke, Lawren. Freedom of Expression in El Salvador, McFarland, 2004.

Lijphart, Arend. Patterns of Democracy, New Haven, Yale University Press, 1999.

Liptak, Adam. "Hate Speech or Free Speech? What much of West Bans is Protected in US?", en The New York Times, Junio 11 de 2008.

Meiklejohn, Alexander. Free Speech and its Relation to Self-Government, New Jersey, Lawbook Exchange, 2004.

O'Donnell, Guillermo. Counterpoints, Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

O'Donnell, Guillermo. Jorge Vargas y Osvaldo Iazzetta. The Quality of Democracy, Notre Dame, University of Notre Dame, 2004.

Sandel, Michael. Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy, Cambridge, Harvard University Press.

Sunstein, Cass. Democracy and the Problem of Free Speech, New York, Free Press, 1994.

Woldenberg, José, Después de la transición: Gobernabilidad, espacio público y derechos, México, Cal y Arena, 2006.