

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa
Departamento de Sociología

Calidad de debate público en la elección presidencial de 2018

María Eugenia Valdés Vega

Ponencia preparada para su presentación en el XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales: Balance de los procesos electorales 2017-2018, organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Universidad de Monterrey y la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, en Monterrey, NL, los días 6 a 9 de noviembre de 2018.

Introducción

Los contendientes por el poder político en un régimen democrático deben tener las mismas o semejantes oportunidades para que sus mensajes, propuestas y propaganda sean conocidos por los ciudadanos; es decir, debe aceptarse la pluralidad y diversidad de modo que se expresen opiniones divergentes acerca de todos los temas a debate en una campaña electoral. El supuesto empírico inicial de la ponencia es que, a pesar del evidente e importante papel de las redes sociales en las sociedades modernas, aún son los medios tradicionales como la radio y televisión la principal vía para que los políticos aspirantes al poder entren en contacto con las grandes audiencias.

Se partió de la interrogante básica acerca de los motivos de la vigencia y relevancia de la radio y TV en la campaña presidencial de 2018, así como del impacto de las reformas electorales y de medios efectuadas durante 2013-2014 en la calidad del debate político. La hipótesis general plantea que las reformas en telecomunicaciones y radiodifusión han sido la base jurídica para crear una continuidad en la comunicación política fragmentada y de escasa calidad del debate público en este proceso electoral.

Consideraciones teóricas

Uno de los problemas iniciales al estudiar la relación entre política y medios de comunicación es el papel de estos últimos en la percepción de la realidad que rodea la vida de los seres humanos. Tal como lo planteaba Ernest Nagel para mostrar las dificultades metodológicas en las ciencias sociales, el mero conocimiento de los fenómenos sociales puede modificar el comportamiento de las personas en forma masiva. Según su perspectiva, el efecto del conocimiento previo de cuestiones de interés en la conducta de las personas puede conducir a que se realicen *predicciones suicidas* cuando se difunde algo que es cierto pero el efecto final es una falsedad, o bien que se produzcan lo que este autor llama *profecías autorrealizadoras*, aquellas que son falsas en el momento en el cual se las hace, pero que resultan verdaderas debido a las acciones emprendidas como consecuencia de creer en ellas (Nagel, 1991: 423 y 426).¹

¹ Nagel dio como ejemplo de *predicción suicida* el anuncio de una recesión comercial que era verdad cuando se hizo, pero después no se produjo (y por eso fue falsa al final) debido a que los empresarios redujeron los precios de productos estratégicos en el mercado y así lograron aumentar su demanda efectiva e inhibieron la recesión anunciada por esa advertencia. Para las *profecías autorrealizadoras*, el ejemplo que ofreció fue el de la quiebra de un banco producida

François Bourricaud se apoya en ejemplos similares para hablar de la eficacia de los mensajes en la comunicación política porque afirma que esta tiene como finalidad la *modificación* de las reacciones, expectativas o actitudes de los posibles receptores de tales mensajes; y a pesar de que la comunicación puede fracasar en su intento, para el autor es lo que le da sentido. Dicha pretensión marca una diferencia entre comunicar e informar, a causa de que el simple enunciado de un hecho no implica que se modifique la relación entre emisor y receptor, pero no suministrar información sobre ese hecho, o suministrar una información falsa, es decir, retener una información o manipularla, “es lo contrario de la información (hasta se le llama ‘desinformación’) y, sin embargo, es una forma de comunicación” porque apunta a modificar la relación entre el emisor y el destinatario, y a establecer la influencia o acrecentar el poder del primero sobre el segundo (Bourricaud, 2001: 267).² En política, se comunica con la intención de influir en la conducta de la gente.

Y dado que los recursos más importantes para la eficacia del mensaje que emite el comunicador están en el público receptor, sólo hay que movilizarlos. Esta *movilización* significa que en una coyuntura existen recursos que no han sido empleados o que están latentes. En el ámbito de la política –no exclusivamente ya que puede darse en otros como el religioso, económico, etc.- la comunicación intenta liberar fuerzas latentes y luego emplearlas en tareas nuevas, trata de activar las simpatías difusas y de escasa intensidad. En una primera etapa, la movilización puede solo ser de concientización y posteriormente pasar a otra etapa de acción. El vínculo comunicación-movilización permite advertir el carácter dinámico de la comunicación pues modifica la vida del grupo de manera más o menos rápida, más o menos continua, más o menos pacífica (Bourricaud, 2001: 268).

Aunque la comunicación política no es el único mecanismo de movilización de los recursos sociales (una catástrofe o un simple accidente pueden provocar esta movilización casi mecánicamente), produce cambios en la cohesión del grupo ya sea uniéndolo o dividiéndolo a causa de la naturaleza simbólica de la movilización. Se trata de recursos no únicamente materiales

porque los depositantes creyeron firmemente que iba a quebrar, lo que provocó un retiro masivo de ahorros; así, lo que era falso al inicio se transformó en verdad al final.

² Según Bourricaud, a medida que se desarrolla, la comunicación política puede adaptarse a las reacciones efectivas o anticipadas del público (o de los públicos) de tal modo que no se reduce a un adorno de la información y ofrece la manera de distinguir a una de la otra: “Cuando le digo a mi vecino: ‘son las diez de la mañana’, enuncio un hecho que, en la mayor parte de los casos, no modifica su relación conmigo. Pero yo podría negarme a suministrarle esa información, o podría darle una información falsa, por ejemplo, para hacerlo llegar tarde a una cita importante.” En estos últimos casos, la desinformación es comunicación.

sino simbólicos que pueden resultar eficaces, esto es, que pueden producir efectos reales solamente porque pueden anticipar sus resultados. Este simbolismo es una especie de autoencendido pues si aun de manera inadecuada alguien se representa algunas situaciones, ello le conduce a proceder como si esas situaciones, que solo son imaginadas, pudieran existir. Más radicalmente, la validez del mensaje solamente puede ser confirmada al final porque se recibe como si ya estuvieran presentes los resultados que anuncia (Bourricaud, 2001: 268).

Lo anterior es relevante para el estudio de la influencia de los medios de comunicación en la política debido a que considera que los receptores pueden cambiar y movilizarse como resultado final de ella (Lucas Marín, García Galera y Ruiz San Román, 1999: 59).³ Es en este sentido que importan mucho los medios masivos abiertos y gratuitos como la radio y particularmente la televisión debido a que, según Manuel Castells, esta sigue siendo la principal fuente de información política y todavía establece la agenda de temas de los temas concretos hacia donde pretende dirigir la discusión pública, lo que consigue de diversas formas: con la repetición continua de la información sobre los hechos, poniendo la información que se quiera resaltar en los titulares de las emisiones, “aumentando la duración de su cobertura, afirmando su importancia, seleccionando las palabras y las imágenes para representarla y anunciando las historias que tratarán en la emisión” (Castells, 2012: 214-216).

El papel de los medios masivos de comunicación es, pues, de la mayor importancia para el debate público entendido como una dimensión de la vida democrática que, junto a la participación de los ciudadanos en las elecciones y su consecuente representación política, son las dos dimensiones que sirven para ubicar el nivel de democratización de una determinada sociedad. Robert Dahl afirma que puede clasificarse el grado de democratización los regímenes de acuerdo con la cantidad de personas que tiene derecho a participar tanto en las elecciones mediante su voto, como, con mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno; para este autor, participar no significa solamente ejercer el derecho al voto, sino que también equivale a tener voz en el debate público (Dahl, 1993: 17).

³ Desde esta perspectiva, se considera la comunicación como algo más que la simple información o transmisión de conocimiento debido a que es un proceso donde se intercambian significados entre quienes emiten los mensajes y quienes los reciben, ya sea que se usen símbolos convencionales, signos no verbales y señales contextuales para expresarlos. Entendido “como un complejo de palabras compartidas, signos no verbales y reglas para su uso e interpretación según acuerdos dentro de un particular grupo humano o sociedad”, el lenguaje juega un papel primordial en este proceso por el mundo de significados que contiene y transporta.

Giovanni Sartori coincide con Dahl acerca de que las libertades de pensamiento y de expresión son condiciones necesarias para la formación de una opinión pública autónoma. La libertad de pensamiento se basa en el valor de búsqueda de la verdad y en el respeto por ella, en tanto que la libertad de expresión se concibe solamente en una “atmósfera de seguridad” y en la libertad de organización. Además plantea un elemento fundamental que atiende directamente a las condiciones en que se crean y funcionan los medios: el policentrismo, que se refiere a la estructura de los medios de comunicación en múltiples centros (Sartori, 1997: 65).

Donde se plantea una discrepancia con el enfoque de Giovanni Sartori es que atribuye a los individuos que forman parte de la sociedad un papel más pasivo que activo en la constitución de la opinión pública, en especial en su relación con los medios, y reduce el elemento de la voluntad individual, del libre albedrío. En política esto es sumamente importante porque pareciera que al hablar de opinión pública se considerara que desaparece la facultad de las personas para obrar por reflexión y elección, y éste es el significado de albedrío. Justamente de ahí se deriva la preocupación de Yankelovich por distinguir entre los términos *opinión masiva* y *criterio público*. La experiencia de este autor lo llevó a conceptualizar a la opinión masiva como aquella opinión pública de escasa calidad, es decir, "la que se caracteriza por su incoherencia, volatilidad y carencia de responsabilidad", y al criterio público como la opinión del público cuya calidad es buena, esto es, cuando se trata "de un punto de vista estable, coherente y responsable" (Yankelovich, 1995: 48). En el primer caso, este autor dice que la gente no acepta las consecuencias de sus opiniones sobre determinados temas debido a una falta de conciencia porque ignora las consecuencias de sus puntos de vista; no obstante, comienzan a considerarlas una vez que se les advierte sobre ellas.

De acuerdo con él, este proceso es uno de los caminos donde la información es pertinente para aumentar la calidad de la opinión pública, pero aclara que tal información debe ser de un tipo particular debido a que explica las consecuencias de decisiones políticas específicas y no lo que los periodistas suelen calificar como estar bien informado, esto es, saber "los nombres y rostros de las noticias" (Yankelovich, 1995: 33). Este autor señala que para lograr que la gente tenga opiniones sólidas, firmes y bien meditadas en muchos asuntos se necesita que haya evaluado con suficiente tiempo y empeño las consecuencias de sus puntos de vista; para él, esta opinión de buena

calidad (o criterio público) puede no coincidir con la de los expertos, ni con las opiniones de las élites (Yankelovich, 1995: 29).⁴

La democracia requiere que los medios de comunicación masiva como la radio y la televisión coadyuven a la formación de una opinión de buena calidad para incorporar al debate público a la mayoría de los diversos grupos sociales, precisando que aquí se utiliza ese término para intentar una descripción de aquella masa de gente que se organiza en público para discutir un asunto que afecta a la sociedad y el cual tiene una naturaleza controversial, es decir, el debate público incluye a “personas que reconocen un problema, que producen ideas en conflicto sobre lo que hay que hacer, considerando tales alternativas, e intentando resolver el asunto a través de la creación de un consenso sobre una línea de acción” (Price, 1994: 100). De este modo, el debate público tiene un profundo significado para el funcionamiento democrático de una sociedad ya que en él participan no solamente los actores políticos (partidos, candidatos, gobernantes, representantes legislativos, etc.) sino los sectores de la sociedad interesados en el diario acontecer de la política.

Las reformas

Las elecciones presidenciales en julio de 2012 dieron como resultado el regreso del PRI al poder ejecutivo federal en diciembre de ese año. Enrique Peña Nieto encabezó el nuevo gobierno priista en medio de protestas de sus contendientes opositores y de sectores sociales que cuestionaron la campaña que lo llevó al triunfo (Garduño, 2012).⁵ En particular, se criticaba la excesiva exposición mediática en la televisión cuando todavía era gobernador de Estado de México —que circunda a la capital del país y esa una de las entidades más importantes por el tamaño de su población y economía— y sin que se iniciara el proceso de sucesión presidencial, aventajando de esa manera a sus posibles contendientes políticos (Villamil, 2009).

De vuelta en el poder tras doce años de gobiernos presididos por el Partido Acción Nacional (PAN), tanto el presidente Peña Nieto como su partido se encontraron con un país diferente con contrapesos que no había enfrentado el antiguo régimen en el cual era hegemónico

⁴ Cita encuestas en los Estados Unidos que prueban el afianzamiento de un criterio público (u opiniones estables y responsables del público) sobre los temas del aborto, la pena de muerte, la educación sexual en las escuelas y otros.

⁵ El más significativo cuestionamiento a Enrique Peña Nieto provino de los estudiantes universitarios que formaron el movimiento #YoSoy132 en plena campaña electoral para rechazar el impulso evidente de Televisa a su candidatura.

el PRI y por ello requerían de alianzas políticas que permitieran la gobernabilidad del país ante poderes *de facto* de diferentes sectores sociales: grupos de empresarios, sindicatos, medios de comunicación, el crimen organizado y las iglesias de todas las denominaciones, pero especial la católica.

Esa fue la razón por la que surgió el Pacto por México formalmente suscrito por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, los dirigentes de los principales partidos políticos y el apoyo de los presidentes de las dos cámaras del Congreso, los coordinadores parlamentarios y 27 de los 32 gobernadores. Los 95 compromisos que firmaron el 2 de diciembre de 2012 abordaban cinco temas generales: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, así como gobernabilidad democrática (Guerrero y Hernández, 2014).

Reforma a radiodifusión y telecomunicaciones. El acuerdo entre las principales fuerzas política en el país consiguió que se dieran reformas que, como en el caso del marco legal para el funcionamiento de los medios masivos de comunicación, ya eran impostergables. Enrique Peña Nieto prometió que se generaría más competencia en telefonía, servicio de datos, televisión y radio con el objetivo de que los mexicanos accedieran a productos y servicios de mayor calidad y a mejores precios (Baranda y Arteta, 2014).

Las reformas constitucionales respecto a la estructura de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones en 2013-2014 ocupan un lugar muy importante entre las que se aprobaron en esos dos primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto y han sido cruciales para el desarrollo del país, a pesar de que las leyes secundarias que norman su aplicación fueron materia de un ríspido debate legislativo.⁶ Según los detractores de la iniciativa presidencial sobre las leyes secundarias que se aprobó sin mayores cambios, su puesta en práctica sería motivo de conflicto pues perjudicaban más los intereses empresariales en telecomunicaciones que los de radiodifusión, es decir, habría un enfrentamiento entre Carlos Slim y Emilio Azcárraga Jean, dueños de América Móvil y Televisa, respectivamente (Guerrero y Salazar, 2014).

⁶ Expedidas simultáneamente en el decreto promulgado el 14 de julio de 2014, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión consta de 315 artículos y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano tiene 31 artículos propios.

Los hechos comprobaron que las nuevas leyes ampliaron la competencia económica en las telecomunicaciones, pero no afectaron en la misma medida al duopolio de las empresas televisoras, especialmente a Televisa. Los datos que ofrece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indican que, efectivamente, entre 2011 y 2016 aumentaron casi en un 10% quienes usan celular para comunicarse por teléfono (lo que equivale a 17 millones de suscripciones adicionales) y, de manera espectacular (48.5%), quienes acceden a internet desde sus celulares (un crecimiento total de prácticamente 390%), en tanto que casi no se incrementó el número de usuarios con conexión fija a internet en casa y la telefonía fija inclusive disminuyó (OCDE, 2017: 93). (Cuadro 1).

ACCESO A SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO
(2011-2016)

Servicios	2011	2016	Variación
Suscripciones de telefonía móvil (celulares)	81.8	91.4	9.6
Suscripciones de telefonía fija (teléfono fijo)	17.3	16	-1.3
Suscripciones de banda ancha fija (internet en casa)	10.6	13.3	2.7
Suscripciones de banda ancha móvil (celulares con acceso a internet)	12.4	60.9	48.5

Fuente: OCDE, *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, Éditions, OCDE, París.

En su análisis del desempeño del mercado de las telecomunicaciones, la OCDE señala que el sector de las telecomunicaciones en México ha registrado cambios profundos y ha tenido una evolución significativa en términos de la inversión, número de suscripciones, calidad del servicio, innovación en materia de nuevos servicios y composición de la industria (OCDE, 2017: 92).

Los cambios también son evidentes en los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información* (ENDUTI), realizada en 2016. Con la aplicación de la nueva normatividad producida por la reforma en telecomunicaciones, la variación que se observa en los servicios

de televisión de paga y de conexión a internet en los hogares aumentó considerablemente (15.4 y 16.3 puntos porcentuales, respectivamente), así como el número de usuarios de internet mayores de 6 años y los hogares con computadora, que variaron en el período 2013-2016 en 16 y 9.8 puntos porcentuales. De manera opuesta, la encuesta muestra que los usuarios de computadora aumentaron muy poco y que inclusive disminuyeron los hogares con televisión. (Cuadro2)

CUADRO 2
CAMBIOS EN LA DISPONIBILIDAD Y USO DE TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN EN LOS HOGARES (2013-2016)

Porcentajes (%)	2013	2016	Variación
Hogares con TV	94.9	93.1	-1.8
Hogares con TV de paga	36.7	52.1	15.4
Hogares con computadora	35.8	45.6	9.8
Hogares con conexión a internet	30.7	47.0	16.3
Usuarios de internet (6 años o más)	43.5	59.5	16
Usuarios de computadora	46.7	47.0	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2016*.

En cuanto a la radiodifusión, el estudio realizado por la OCDE indica que la televisión abierta (gratuita) continúa siendo el medio audiovisual con la mayor penetración en México pues en 2016 alrededor de 93% de los hogares tenían un televisor, porcentaje parecido a los promedios de América Latina (94%) y Norteamérica (98%). Una de las razones por las cuales la OCDE resaltó en 2012 la necesidad de incrementar las alternativas disponibles al duopolio comercial constituido por Televisa y TV Azteca (que tienen cobertura nacional) fue precisamente el alto alcance de la TV abierta en un país con bajos índices de penetración para otros servicios de comunicación. Y de las dos cadenas más de TV abierta con cobertura nacional que al inicio de su mandato había prometido Enrique Peña Nieto para que compitieran con el duopolio ya existente, solamente se lanzó una hasta finales de 2016 (OCDE, 2017: 106).

Pero la TV abierta dejó de ser el negocio más boyante para Televisa por el rápido crecimiento de la televisión restringida o de paga a raíz de las reformas. Antes de ellas, entre 2005 y 2011, la TV restringida no atraía fácilmente la atención de la audiencia porque su participación de tiempos de transmisión aumentó tan solo de 12% a 19%. Después de las reformas, entre 2012 y 2016, este porcentaje pasó de 24% a 41% y sus espectadores aumentaron notoriamente en los años 2015 y 2016. Es un hecho que la audiencia ha perdido interés en la TV abierta y eso se refleja en su participación de mercado, que cayó de más de 80% a menos de 60% (OCDE, 2017: 107).

El estudio de la OCDE no se refiere a los beneficios inmediatos que obtuvo Televisa de las reformas aprobadas entre 2013 y 2014. Entonces, las empresas de Emilio Azcárraga Jean y las de Carlos Slim fueron declaradas *agentes económicos preponderantes* en sus respectivos sectores, es decir, el Grupo Televisa en el sector de radiodifusión (que solo considera a la televisión abierta y la radio) y América Móvil en telecomunicaciones fijas y móviles. Empero, la empresa de Azcárraga fue eximida de ese trato en televisión de paga a pesar de que tiene una alta participación de mercado (57.1%) con sus marcas Izzi, Sky, Cablevisión, Cablecom y Televisión Internacional, entre otras. Dado que una empresa es dominante o tiene poder sustancial en materia de competencia económica cuando puede fijar precios en un mercado específico, en este caso el de televisión de paga, los competidores de Televisa se encontraron con una desventaja evidente (Notimex, 2017).

Ya reconocida su preponderancia en la TV de paga, Televisa deberá cumplir con las medidas regulatorias que se le impongan y que podrán ser relativamente leves como establecer topes en las tarifas de los servicios y regular los contenidos, o más duras, como obligarla a compartir su infraestructura con otros concesionarios para que accedan a su red pública de televisión de paga y a registrar y hacer públicas sus tarifas, así como otras obligaciones específicas relacionadas con calidad de servicio y eliminar el beneficio de la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión (*must offer*) a sus cableras y SKY. La medida asimétrica más fuerte y necesaria para incentivar la competencia en el pujante sector de las telecomunicaciones sería abrir la entrada a nuevos competidores en la televisión de paga, la de mayor crecimiento y beneficios económicos. A pesar de que ha mostrado interés, Carlos Slim no ha podido entrar a ese negocio por limitaciones de su concesión aunque su empresa Telmex cuenta con más de

12 millones de líneas fijas instaladas a lo largo del país y una infraestructura que usa cables de cobre o fibra óptica que bien podrían usarse para dar televisión de paga (Rodríguez, 2017).

Jugar con ventaja benefició mucho a Televisa pues retrasó la aplicación de medidas que hubieran obligado a esa empresa a competir sin ventajas a su favor, lo que tuvo efectos económicos en contra de los intereses de los usuarios. Si bien entre 2013 y 2017 hubo notable mejoría en los precios en telefonía porque se volvieron gratuitas las llamadas de larga distancia nacional, disminuyeron sustancialmente los precios de las llamadas internacionales y el servicio en telefonía móvil (más de 40% en ambos casos), e inclusive la telefonía fija registró una leve mejoría de -4.9% en su precio, en internet y la televisión de paga no hubo disminución de precios. Al contrario, aun cuando fuera poco (1.1%) pero el costo de internet se incrementó y mucho más la televisión de paga, como era de esperarse porque Televisa tenía una ventaja sobre sus competidores; allí los precios crecieron 9.6% durante el periodo. (Cuadro 3).

CUADRO 3
VARIACIÓN DE LOS PRECIOS EN TELECOMUNICACIONES
ENTRE 2013 Y 2017

Servicios	Variación
Larga distancia nacional	-100%
Larga distancia internacional	-40.3%
Internet	1.1%
Telefonía móvil	-42.7%
Telefonía fija	-4.9%
TV de paga	9.6%

Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Las telecomunicaciones a más de 3 años de la reforma constitucional en México. Evolución de los sectores regulados (2T 2013-1T 2017)*.

Reformas político electorales en materia de radio y televisión. Al igual que en 2007, en 2014 se realizaron reformas político electorales y específicamente en lo que concierne a la propaganda en medios masivos de comunicación como la televisión y la radio para resolver los cuestionamientos de las fuerzas políticas derrotadas en la contienda por la presidencia de la República inmediatamente anterior.

En ese tema, el Pacto por México propuso una reforma electoral para reducir y transparentar el gasto de partidos; disminuir los topes a gastos de campaña; incorporar como causal de nulidad el rebase de los topes, el uso de recursos ilegales y la compra de cobertura informativa; revisar los tiempos oficiales de radio y televisión; prohibir la entrega de utilitarios, evitar el uso de esquemas financieros para inducir y coaccionar el voto; y crear una sola ley y una sola autoridad nacional para las elecciones federales, estatales y municipales (Núñez, Zermeño y Martínez, 2012).

En un breve resumen, las reformas político-electorales más destacadas de 2014 son las siguientes:

1. Los partidos políticos son obligados a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.
2. Creación del Instituto Nacional Electoral (INE).
3. Aumento del umbral al tres por ciento para mantener el registro como partido político nacional o estatal.
4. Reelección de legisladores. Los senadores podrían ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.
5. Acceso a prerrogativas para las campañas electorales para los candidatos independientes.
6. Rebase de tope de gastos de campaña como causal de nulidad de una elección, cuando sea determinante en el resultado de la contienda.
7. Gobiernos de coalición: el presidente de la República electo en 2018 podrá gobernar en alianza con otras fuerzas políticas y el Senado participará en la ratificación de los integrantes del gabinete, a excepción de los titulares de Defensa y Marina.
8. Establecimiento de nuevas fechas políticas: inicio del sexenio presidencial del 1 de diciembre del 2018 y conclusión el 30 de septiembre del 2024. En adelante, el presidente de la República iniciará su mandato el 1 de octubre de 2024.
9. Autonomía a la Procuraduría General de la República. (*DOF*, 10 de febrero 2014).

Las reformas constitucionales en materia político electoral de 2014 que inciden directamente en la relación entre el poder político y los medios de comunicación masiva son

aquellas que regulan las precampañas donde se decide la postulación de candidatos en los procesos internos de los partidos políticos y, de manera especial, las campañas electorales y la propaganda política en radio y televisión. Así es que el análisis se centrará en las reformas y adiciones de los artículos constitucionales que abordan esos temas.

Si bien hubo reformas o adiciones en los artículos 41 y 116 de la Constitución, para el tema de este trabajo el más importante es el primero de ellos debido a que de él depende gran parte del funcionamiento democrático en los procesos electorales y la vida política del país (*DOF*, 10 de febrero 2014, artículo único). Y específicamente en lo concerniente al uso de los tiempos en radio y televisión para la propaganda política, los cambios más relevantes en la reforma de 2014 fueron los siguientes:

- En el primer párrafo de su base III, en el artículo 41 se introduce el derecho de los candidatos independientes a acceder a las prerrogativas para las campañas electorales, pero se entiende que no tendrán derecho –como sí lo tienen los partidos políticos nacionales- al *uso de manera permanente* de los medios de comunicación social.
- Se sustituye al IFE por el INE como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión (48 minutos diarios), y se precisan los tiempos para cada fase del proceso electoral: 1) a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral esos 48 minutos se distribuirán en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión entre las 6 y las 24 horas; 2) durante sus precampañas los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión; 3) en el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el 50 por ciento de los tiempos radiales y televisivos serán utilizados por las autoridades electorales para sus fines propios y el resto se destinarán a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos; 4) durante las campañas electorales se destinará al menos el 85 por ciento del tiempo total para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos (*DOF*, 10 de febrero 2014, artículo 41). Así que con esta reforma persiste el fenómeno de *espotización* (o emisión excesiva de mensajes muy breves) que ha sido duramente criticado, en lugar de asignar lapsos que permitan la emisión de mensajes más elaborados y con mayor contenido que propicien mayor calidad al debate político.

- Una de las novedades en este rubro es que se toman en cuenta a las candidaturas independientes porque a pesar de que continúa el reparto de 70 por ciento del tiempo entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, el 30 por ciento restante se dividirá en partes iguales y una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto; adicionalmente, a cada partido sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario.
- Permanece la disposición acerca de que fuera de los tiempos electorales se le asignará al Instituto el 12 por ciento de los 48 minutos de tiempo del Estado en radio y televisión; la mitad de ese total se distribuirá igualitariamente entre los partidos políticos nacionales, mientras que el resto lo usará para fines propios o de otras autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas. Pero desaparece la norma acerca de que cada partido utilizaría ese tiempo “en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno [entre las 6 y las 24 horas]”.⁷
- Como sucedía ya con el IFE, para fines electorales en las entidades federativas será el INE el que administre los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate (*DOF*, 10 de febrero 2014, artículo 41).⁸
- Hubo un ligero cambio en la disposición sobre la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos, ya que solamente deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas y ya no, como en la reforma anterior, que también debían “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos”.⁹

⁷ Véase el artículo 41, base III, apartado A, inciso g en los decretos de reforma de 2007 y 2014.

⁸ Conforme a lo siguiente: 1) para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible; 2) para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley conforme a los criterios de esta base constitucional; y 3) la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de la base III y lo que determine la legislación aplicable. (*DOF*, 10 de febrero 2014).

⁹ En 2014 no se tocó al segundo párrafo de ese mismo apartado que desde 2007 ordena lo siguiente: “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información

- Se faculta al INE para investigar las infracciones a estas disposiciones e integrar expedientes que someterán al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión. Lo sobresaliente en esta reforma es que el INE solo se encargará de investigar y queda en manos del TEPJF la facultad de sancionar (*DOF*, 10 de febrero 2014, artículo 41).¹⁰

Una de las razones para la reforma de 2014 era garantizar que no se volviera a generar un mercado negro de compra de entrevistas y de propaganda electoral camuflada en los llamados infomerciales y la propaganda integrada, como había sucedido en 2012. Al respecto y después de un debate que trascendió a algunos sectores de la sociedad, se logró una modificación posterior a la reforma aprobada en 2013 en la cual se señala que las elecciones podrán anularse en el caso de que se compre *o adquiera* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión (*DOF*, 7 de julio 2014).

De este modo, aumentó la posibilidad de que la reforma pudiera cumplir con la expectativa de garantizar la supresión de propaganda simulada en radio y televisión. Pero la garantía plena no existe todavía dado que no se corrigió un aspecto clave para la equidad en la competencia por el poder político en México: aunque debe suspenderse durante los procesos electorales, el resto del tiempo hay un gasto descontrolado de propaganda por parte de los políticos en el ejercicio de sus funciones.¹¹

de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.” (*DOF*, 13 de noviembre 2007).

¹⁰ El artículo 99 de la Constitución fue reformado para que el TEPJF resolviera de forma definitiva e inatacable: a) los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores; b) la determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones constitucionales y las leyes en la materia; c) los asuntos que el INE le envíe acerca de violaciones “a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan”; y d) las demás “que señale la ley”. (*DOF*, 10 de febrero de 2014).

¹¹ Al menos durante la primera mitad de su sexenio, Enrique Peña Nieto fue ejemplo del gasto excesivo y discrecional de dinero público en propaganda oficial. Sin cumplir con el compromiso que hizo como candidato de crear un órgano ciudadano para supervisar la contratación de publicidad oficial, durante ese lapso su administración usó discrecionalmente más de 13 mil millones de pesos en propaganda y comunicación social. En 2013, único año del cual se tienen datos precisos sobre el gasto ejercido en este rubro, el gobierno encabezado por Peña Nieto gastó un promedio de 19 millones de pesos diarios. Según especialistas en comunicación y derecho a la información, ese gasto fue utilizado por el gobierno como “una herramienta para influir en líneas editoriales y

Por otra parte, desde 2007 se había quitado a los empresarios el negocio tan redituable en que se había convertido el acaparamiento casi exclusivo de la conexión entre los candidatos y los ciudadanos en las campañas electorales, así que no es mérito de la reforma de 2014. Es cierto que en esta última hubo algunos avances, pero no logró revertir el deficiente modelo de comunicación asentado en mensajes mínimos (la *espotización*) que fue aprobado siete años antes.¹²

La propaganda electoral en 2018

Si bien los cambios tecnológicos impulsaron nuevas formas de comunicación política y de propaganda electoral en el proceso electoral de 2018, logrados en gran medida por la reforma realizada en la normatividad de las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones de 2014, formalmente la campaña presidencial estuvo regida por las leyes producidas tras la reforma constitucional que se refiere a la materia político electoral aprobada ese mismo año. De acuerdo con ese marco legal, el INE estableció las pautas para que los medios de comunicación transmitieran los spots -que denominó “promocionales de 30 segundos”- en cada fase del proceso electoral. En total, se transmitieron casi 60 millones de mensajes en 3,111 emisoras de radio y televisión, de los cuales 41 millones fueron de partidos y candidatos, distribuidos de acuerdo con la votación que habían obtenido en las elecciones federales de 2015 (Núñez y Bruno, 2017).¹³ (Cuadro 4).

construir una imagen positiva de un Presidente al que, desde su campaña, se le acusaba de ser el candidato de las televisoras”. (Aguilar, 2015).

¹² De acuerdo con la Real Academia Española, *spot* es un término inglés que puede traducirse como anuncio (el soporte en que se transmite un mensaje publicitario), pero también es la versión corta de *spotlight* y nombra al foco de luz potente y directa que se utiliza en fotografía, cine, teatro, etc., para iluminar una zona pequeña. En la política se refiere a un mensaje de muy corta duración emitido en radio y televisión para hacer propaganda.

¹³ Ernesto Núñez y Rurik Bruno, “Comienza la ‘spotiza’”, *Revista R*, suplemento de *Reforma*, 10 de diciembre de 2017.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE SPOTS POR PARTIDO SEGÚN
VOTACIÓN OBTENIDA EN 2015

Partido Revolucionario Institucional	9,388,998
Partido Acción Nacional	7,267,296
Partido de la Revolución Democrática	4,629,168
Movimiento de Regeneración Nacional	3,982,080
Partido Verde Ecologista de México	3,611,871
Movimiento Ciudadano	3,400,323
Partido Nueva Alianza	2,787,456
Partido Encuentro Social	2,678,571
Partido del Trabajo	2,566,575
Candidatos independientes	690,642
Total partidos y C.I.	41,002,980
Autoridades electorales	18,728,220
TOTAL	59,731,200

Fuente: Instituto Nacional Electoral

En un complicado esquema, los partidos y coaliciones tendrían que haber cumplido con las actividades definidas para cada período: contiendas internas en el período de precampañas entre el 14 de diciembre y el 11 de febrero, registro y revisión de candidaturas por el INE en el período de intercampañas entre el 12 de febrero y el 29 de marzo, las campañas propiamente dichas donde partidos y candidatos invitarían a votar por ellos entre el 30 de marzo y el 27 de junio, y el llamado período de reflexión hasta el día de la jornada electoral entre el 28 de junio y el 1 de julio. (Cuadro 5).

CUADRO 5
ASPECTOS CONSIDERADOS PARA LA DIFUSIÓN DE SPOTS
EN LAS ELECCIONES DEL 2018

Período	Fechas	Actividades	Número de spots
Precampaña (60 días)	14 de diciembre de 2017 a 11 de febrero de 2018	Realización de contiendas internas en los partidos y coaliciones para nominar candidaturas	17,919,360
Intercampaña (46 días)	12 de febrero a 29 de marzo de 2018	Registro y revisión de candidaturas en el INE	13,738,176
Campaña (90 días)	30 de marzo a 27 de junio 2018	Invitación abierta al voto por partidos y candidatos	26,879,040
Reflexión y jornada electoral (4 días)	28 de junio a 1 de julio de 2018	Prohibición de propaganda y promoción de la participación electoral	1,194,624

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Pero durante las que se llamaron precampañas hubo una simulación ya que del 14 de diciembre al 11 de febrero de 2018 los ciudadanos no vieron transcurrir la realización de contiendas internas porque Ricardo Anaya Cortés, José Antonio Meade Kuribreña y Andrés Manuel López Obrador fueron siempre candidatos únicos. En este período los conflictos e impugnaciones más importantes se relacionaron con el caso omiso que hicieron tanto el PRI como Morena a las advertencias del INE de que no permitiría la difusión de spots de precandidatos únicos.

En el caso del PRI, envió spots al INE donde aparecían imágenes del mitin encabezado por Meade el 3 de diciembre cuando le entregaron su constancia como precandidato único a la presidencia de la República en la sede nacional de ese partido. Aunque al final se aclaraba que el mensaje solo estaba dirigido a los integrantes de la Convención Nacional de Delegados del PRI que elegiría al candidato presidencial en febrero, era clara la intención de promover su imagen entre toda la ciudadanía. Morena (y el PT), por su parte, lanzaron promocionales en los cuales no se nombraba a Andrés Manuel López Obrador pero se le aludía nítidamente con el mensaje del spot donde se señalaba “Estaríamos mejor con ya sabes quién” (Gutiérrez y Guerrero, 2018). En ambos casos, los spots fueron avalados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no obstante que el INE la había solicitado criterios claros, congruentes y

consistentes para permitir un arbitraje adecuado de la contienda (Gutiérrez, 2018).¹⁴ Más adelante, los spots fueron el centro de los reclamos de los candidatos independientes quienes se quejaron de inequidad frente a los candidatos propuestos por los partidos políticos (González y Gutiérrez, 2018).

Nota final

Es muy interesante que si bien las nuevas tecnologías de la información irrumpieron con mucha fuerza en el debate público sobre las propuestas de los candidatos presidenciales y la imagen que proyectaban porque Facebook, Twitter, YouTube y WhatsApp se utilizaron como nunca antes en México –“benditas redes”, las llamó AMLO el día que ganó la elección, aunque habría que analizar con cuidado su calidad democrática ya que puede ser cuestionable-, los spots continuaron como el insumo más abundante de información para la mayoría de los ciudadanos y eso repercute en un nivel bajo de calidad en la discusión de los tres pares de graves y urgentes problemas que enfrenta el país: violencia e inseguridad, corrupción e impunidad, pobreza y desigualdad.

Hay varias consecuencias negativas en el fenómeno de proliferación excesiva de *spots* que vale la pena resaltar porque afectan la vida democrática en México. En primer lugar, se empobrece el debate público debido a que la difusión de mensajes tan cortos elimina la posibilidad de exponer datos y argumentos más amplios y sólidos para la presentación de las propuestas de los candidatos y discusión de sus diferencias. En segundo lugar, este fenómeno disminuye el interés de los ciudadanos por las contiendas electorales porque en el mejor de los casos se torna en una sucesión aburrida de mensajes sin mucho sentido para ellos. Por último, la *espotización* juega un papel antipedagógico al no elevar los conocimientos de la ciudadanía sobre los temas públicos, pero asimismo propicia que los políticos no elaboren sus ideas con la precisión requerida para que después rindan cuentas, precisas también, ante los electores.

De este modo, a pesar de los avances en el acceso de muchas más personas a los nuevos medios de comunicación masiva desarrollados por la tecnología hay una asignatura pendiente respecto a la construcción de un debate de mayor calidad que enriquezca la democracia mexicana.

¹⁴ Héctor Gutiérrez, “Demanda INE criterios claros”, Reforma, 4 de diciembre de 2018.

Fuentes consultadas

Aguilar, Andro. “Publicidad oficial: exceso y discrecionalidad”, *Reforma*, suplemento *Revista R*, núm. 184, 12 de julio de 2015.

Baranda, Antonio y Arteta, Itxaro. “Promete EPN renovación”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2014.

Bourricaud, François. “Sobre la noción de comunicación sociopolítica”, en Jean-Louis Labarrière, Christian Lazzeri *et al.*, *Teoría política y comunicación*, Gedisa, Barcelona, 2ª. reimp., 2001.

Castells, Manuel *Comunicación y poder*, Siglo XXI, México, 2012.

Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*, Ed. REI, México, 1993.

DOF, 10 de febrero 2014, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de febrero de 2014.

DOF, 13 de noviembre 2007, “DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, artículo 41, base III, apartado C, *Diario Oficial de la Federación*, martes 13 de noviembre de 2007.

DOF, 7 de julio 2014, “DECRETO por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, lunes 7 de julio de 2014.

Garduño, Silvia, “Crece agenda de #YoSoy132 sobre medios”, *Reforma*, 14 de agosto de 2012.

González, Isabella y Gutiérrez, Héctor. “Pugnan por spots candidatos sin partido”, *Reforma*, 13 de marzo de 2018.

Guerrero, Claudia y Hernández, Érika. “Ya hay Pacto”, *Reforma*, 3 de diciembre de 2014.

Guerrero, Claudia y Salazar, Claudia. “Aprueban facilito”, *Reforma*, 5 de julio de 2014.

Gutiérrez, Héctor y Guerrero, Claudia. “Desafían al INE...con spots”, *Reforma*, 12 de diciembre de 2018.

Gutiérrez, Héctor. “Demanda INE criterios claros”, *Reforma*, 4 de diciembre de 2018.

Lucas Marín, Antonio, García Galera, Carmen y Ruiz San Román, José A. *Sociología de la comunicación*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

Nagel, Ernest. *La estructura de la ciencia*, Paidós, Barcelona, 1991.

Notimex, “Televisa sí tiene privilegios en TV de paga”, (<http://www.altonivel.com.mx/televisa-privilegios-en-tv-paga/>), 28 de febrero de 2017. Consultado el 27 de junio de 2017.

Núñez, Ernesto y Bruno, Rurik, “Comienza la ‘spotiza’”, *Revista R*, suplemento de *Reforma*, 10 de diciembre de 2017.

Núñez, Ernesto, Zermeño, Jérica y Martínez, Martha. “El pacto y sus asegunes”, *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 9 de diciembre de 2012.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, Éditions OCDE, París, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>

Price, Vincent. *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Paidós Comunicación, Núm. 63, España, 1994.

Real Academia Española, (<http://dle.rae.es>).

Rodríguez, Darinka. “Esto es lo que le espera al negocio de Televisa en TV de paga”, 28 de febrero de 2017, <<http://www.altonivel.com.mx/lo-le-espera-al-negocio-televisa-en-tv-paga/>>. Consultado el 25 de junio de 2017.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Nueva Imagen, México, 1997.

Villamil, Jenaro. *Si yo fuera presidente. El reality show de Peña Nieto*, Grijalbo, México, 2009.

Yankelovich, Daniel. *Para alcanzar un criterio público*, Publigráficos, S.A., México, 1995.