

**“EL NUEVO SISTEMA DE
COMUNICACIÓN POLÍTICA
EN LA REFORMA ELECTORAL
DE 2007”**

DR. CÉSAR ASTUDILLO

ZACATECAS/SEPTIEMBRE 2009

La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

A.- Sus causas.

Los acontecimientos que caracterizaron el último proceso electoral son bastante conocidos; fueron producto de la combinación de un conjunto de factores propiciados, en un extremo, por el diseño institucional mismo, y en el otro, por el comportamiento de los distintos actores implicados.

Entre los primeros pueden señalarse:

- El excesivo monto del financiamiento público otorgado a los partidos.
- La prolongada duración de las campañas electorales.
- La carencia de regulación de las precampañas.
- El elevado costo de los procesos electorales.
- El acceso indiscriminado a la contratación de propaganda política en radio y televisión.
- La inexistencia de normas para regular la propaganda institucional.
- La carencia de mecanismos de fiscalización eficaces.

Entre los segundos destacan:

- La indebida intervención del Presidente de la República.
- La excesiva difusión de propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno.
- La ilícita contratación de propaganda política por parte de agrupaciones sociales y organismos empresariales.
- El intenso despliegue de propaganda negativa a través de spots televisivos.

I.- La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

B.- Los elementos definidores del nuevo sistema mexicano.

La iniciativa de reforma constitucional presentada ante el Senado de la República como Cámara de origen no definió el nuevo sistema de comunicación política que se deseaba instaurar. Entre las pocas prescripciones que contenía sobre el particular, destacaba que los partidos tendrían derecho al uso de la radio y la televisión conforme a lo señalado por la ley, prohibía la propaganda que denigrara a las instituciones, los partidos o las personas, y ordenaba la suspensión de la propaganda gubernamental en el contexto de las campañas electorales federales y locales.

Fue el dictamen emitido en el proceso de reforma constitucional por la Cámara de Senadores el que vendría a sentar los contornos del mismo. Los legisladores federales advirtieron en dicho documento la oportunidad de "otorgar sólidos fundamentos constitucionales" a las modificaciones que con posterioridad se introducirían al COFIPE y que terminarían de racionalizar las piezas del nuevo sistema.

I.- La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

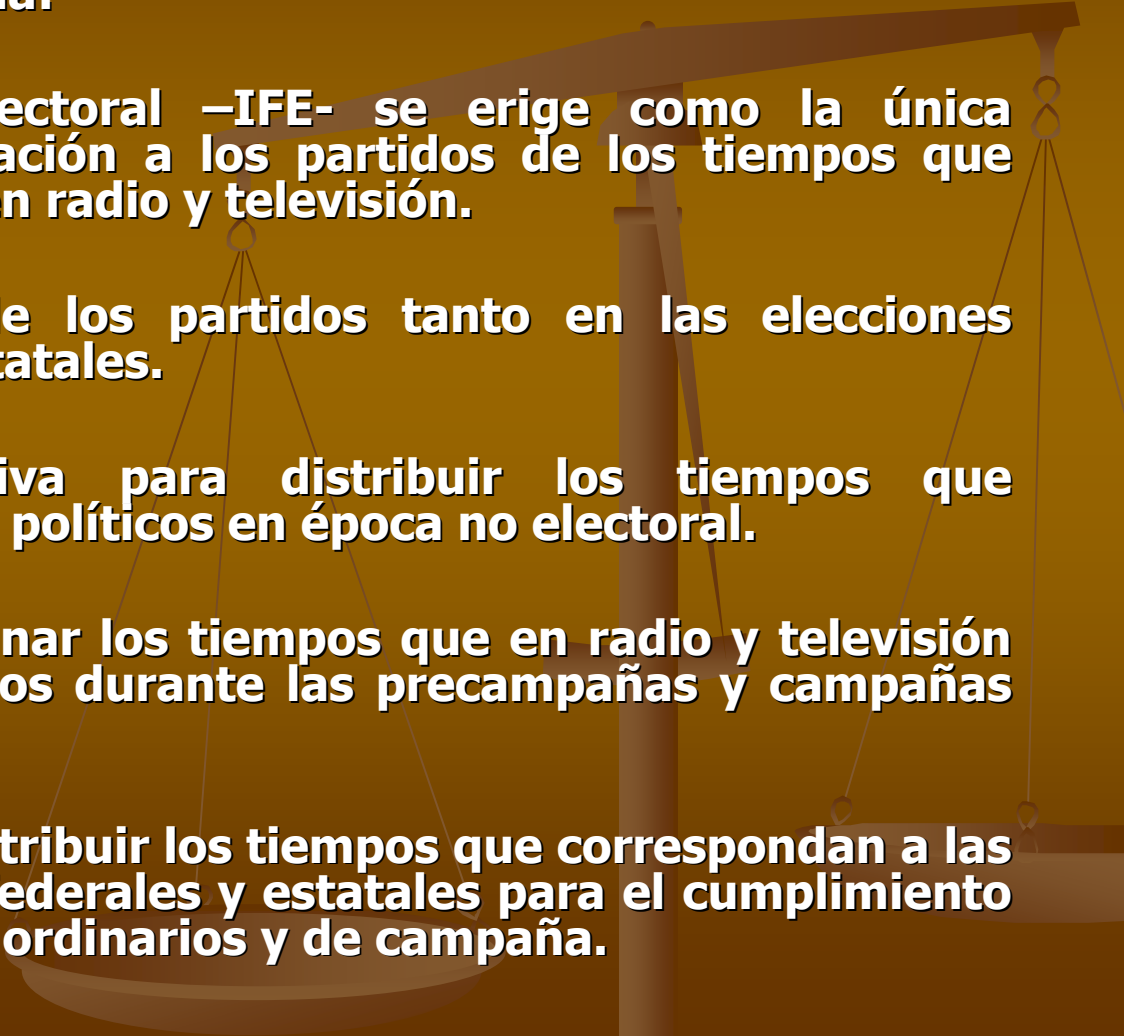
El contenido de los apartados en cuestión puede ser explicado mediante la conjunción de los elementos que conforman cada una de las piezas que identifican al sistema. Estos elementos son:

1.- Acceso a los medios de comunicación:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- La prerrogativa de acceso a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales que corresponden al Estado
- El Estado se obliga a destinar los tiempos de que dispone en radio y televisión para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social.
- Los partidos políticos gozan de exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral en radio y televisión.

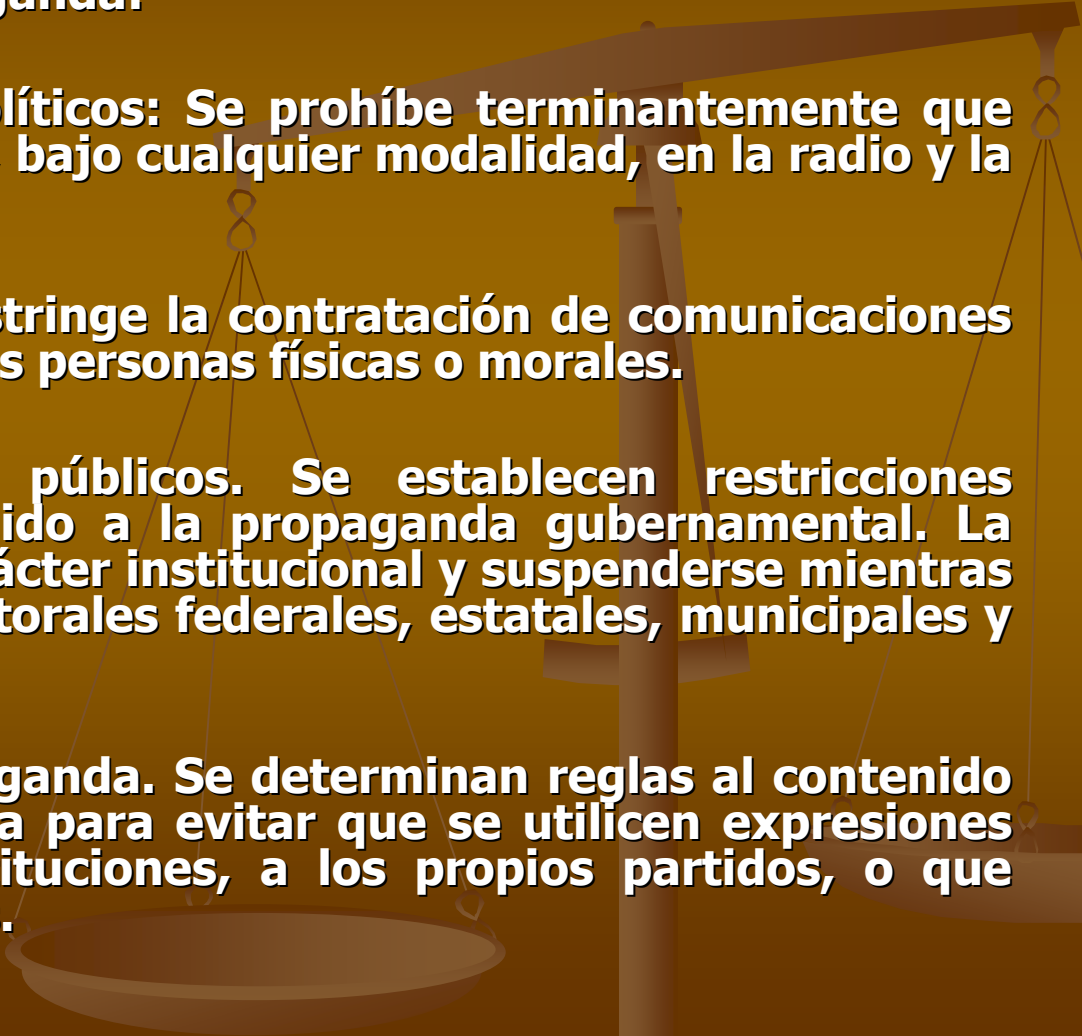
I.- La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

2.- La autoridad en la materia:

- El Instituto Federal Electoral –IFE- se erige como la única autoridad para la asignación a los partidos de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión.
 - Asignará los tiempos de los partidos tanto en las elecciones federales como en las estatales.
 - Será autoridad exclusiva para distribuir los tiempos que conciernan a los partidos políticos en época no electoral.
 - Es competente para asignar los tiempos que en radio y televisión pertenezcan a los partidos durante las precampañas y campañas electorales.
 - Tiene la atribución de distribuir los tiempos que correspondan a las autoridades electorales federales y estatales para el cumplimiento de sus fines, en periodos ordinarios y de campaña.
- 

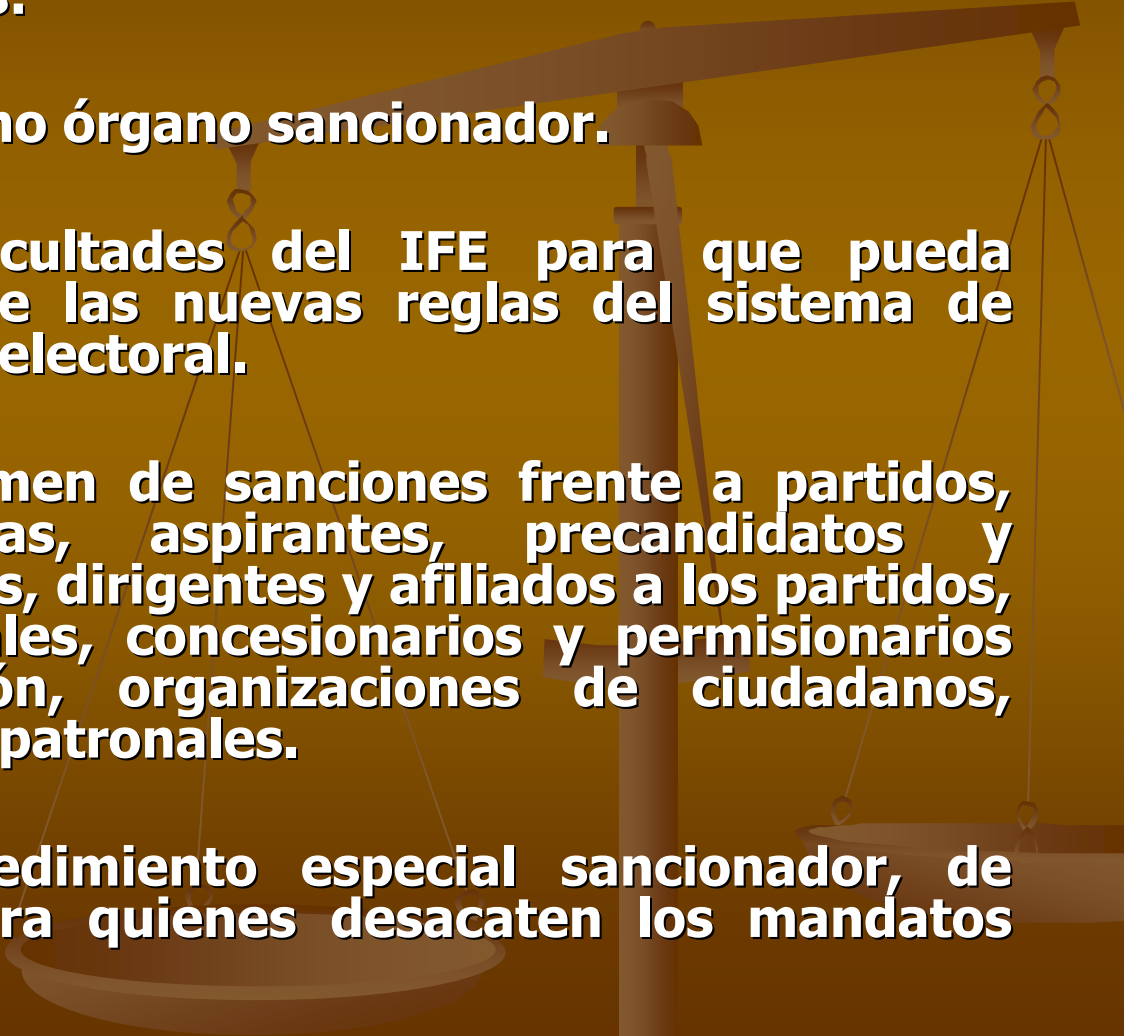
I.- La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

3.- Restricciones a la propaganda:

- **Frente a los partidos políticos:** Se prohíbe terminantemente que puedan adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en la radio y la televisión.
 - **Frente a terceros:** Se restringe la contratación de comunicaciones de contenido político a las personas físicas o morales.
 - **Frente a los poderes públicos.** Se establecen restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. La misma deberá ser de carácter institucional y suspenderse mientras duren las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito federal.
 - **Al contenido de la propaganda.** Se determinan reglas al contenido de la propaganda política para evitar que se utilicen expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
- 

I.- La renovación del sistema de comunicación político-electoral.

4.- Régimen de sanciones:

- Se reconoce al IFE como órgano sancionador.
 - Se fortalecen las facultades del IFE para que pueda garantizar eficazmente las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral.
 - Se incorpora un régimen de sanciones frente a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales.
 - Se estipula un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, para quienes desacaten los mandatos constitucionales.
- 

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Un estudio patrocinado por IDEA internacional se encargó de analizar la regulación existente sobre medios y partidos políticos en 111 países del orbe. Sus conclusiones fueron emblemáticas. Confirmó, por ejemplo, que en 71 países (correspondientes al 64% de los estudiados) se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cambio, se observó que 40 naciones (es decir, el 36% del total) no contienen ninguna previsión al respecto, o directamente niegan dicha posibilidad. En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, destaca que 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que 8 prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenido en la última elección. 15 establecen el reparto en relación a la representación parlamentaria de cada partido, y en 13 la asignación se encuentra condicionada por el número de candidaturas presentadas en la elección.

Dos modelos que históricamente se han afirmado en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión: el modelo "liberal", típico de Estados Unidos, y el modelo que puede denominarse "racionalizado", de origen británico, extendido prolíficamente a varios países de la Unión Europea

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

A.- El modelo estadounidense

El de Estados Unidos es un modelo basado en las premisas del constitucionalismo "liberal" que reposa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la Constitución norteamericana. Por ello, ha asentado como eje del modelo las máximas *money talks* o *money is speech*, en donde el empleo del dinero para acercarse a los potenciales electores se considera un componente esencial de la libertad de expresión y una vía privilegiada para la manifestación del pensamiento.

El modelo posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados. Libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate. El argumento central sobre el que se sustenta señala que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la voz de otros. Estos ingredientes, han elevado, en los hechos, el nivel de condicionamiento político a los candidatos de parte de todos aquellos que contribuyen a financiarlos pues es notorio que hoy en día las campañas electorales son eminentemente mediáticas, lo que conduce a que paulatinamente se requieran mayores ingresos y más inversionistas.

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

En cuanto a la primera línea de desarrollo, de particular importancia resulta la sentencia del caso *Buckley vs. Valeo* de 1976 en donde la Corte declaró inconstitucionales ciertos preceptos de la *Federal Election Campaign Act* de 1974, contribuyendo a definir algunas de las particularidades del acceso al sector radiotelevisivo. En su resolución la Corte justificó el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, pero declaró inconstitucionales las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral.

En relación a la segunda vertiente, la *Federal Communications Act* de 1934 instauró algunas restricciones destinadas a garantizar la equidad en la competencia política. Las reglas de la *par condicio* se encuentran en lo que la doctrina denomina las *equal opportunities rules* y la *fairness doctrine*, que se desprenden del contenido del artículo 315 de dicha norma (*Facilities for candidates for public office*).

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

El precepto establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos al mismo cargo igual oportunidad de acceder a dicha estación. De la norma se desprenden dos modalidades: la primera consiste en que el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos esté abierto a todos los competidores y, al mismo tiempo, que la libre contratación de publicidad venga modulada por la exigencia de una igualdad de condiciones en la oferta de las televisoras. Esto significa igualdad en el tratamiento, en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios (derivaciones del *right to equal time*). La segunda implica que todo espacio concedido a título gratuito a un candidato en la televisión (en los noticieros, por ejemplo) impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

La *fairness doctrine* más que en el ámbito de la propaganda se desarrolla en el contexto de la información televisiva y sus contenidos. Esta doctrina fue desarrollada por la *Federal Communications Commission* en el contexto del mandato legislativo incorporado en la reforma al artículo 315 apenas citado, en donde se establecieron un conjunto de programas en los que no es aplicable la cláusula de la *equal opportunities*. Por ejemplo, los reportajes periodísticos, las entrevistas, las conferencias de prensa y las mesas redondas quedan al manejo discrecional de las televisoras. No obstante, están sujetas a la obligación de informar de manera completa, objetiva e imparcial.

La doctrina se ha proyectado en dos ámbitos específicos: en la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, y en la actitud de imparcialidad del medio correspondiente a fin de que se puedan expresar todas las visiones contrastantes sobre los problemas afrontados

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

B.- El modelo europeo

Se ha afirmado sobre la base del principio *money shall not talk*, estableciendo la oportunidad, y sobre todo la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.

El modelo europeo se ancla en la existencia de determinados valores y principios fundamentales para cualquier democracia como la libertad de expresión y su proyección al ámbito político, el principio de igualdad y su vinculación con los procesos electorales, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros. Pero a diferencia del modelo estadounidense, su premisa más importante destaca que ninguno de ellos puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, motivando, en consecuencia, que el legislador se dedique a la tarea de armonizar, mediante una adecuada ponderación, los bienes jurídicos tutelados por cada uno a través de normas que garanticen la paridad de *chances* de los sujetos políticos

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Inglaterra

El sistema se basa en dos modalidades: permite, por un lado, el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos; por el otro, establece una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.

Los espacios gratuitos (*party election broadcasts*) se conceden a los partidos dentro de periodos electorales para que puedan ser utilizados en ocasión de votaciones generales, locales o europeas, e incluso para los referéndums. Adicional a ellos se confieren espacios para que los partidos tengan presencia pública en periodos no electorales (*party political broadcasts*).

La *Political Parties Elections and Referendums Act* de 2000 estableció que sólo los partidos que tuvieran registro podían acceder a los espacios radiotelevisivos

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Los criterios de distribución de espacios varían en función del tipo de elección de que se trate, manteniendo que el acceso a los mismos depende del número de candidaturas inscritas.

En materia de publicidad política, desde la expedición de la *Broadcasting Act* de 1990 se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, excluyéndose así de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión. El artículo 8 establece las previsiones generales a la publicidad y determina que está prohibida la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente, dirigida hacia objetivos total o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político.

La publicidad política se prohíbe dentro y fuera del proceso electoral. Alcanza a las televisoras comerciales, con excepción de la BBC que se regula bajo normas propias.

En adición a ello, el sistema inglés establece una exhaustiva regulación de la información que sobre los partidos difundan la radio y la televisión, con normas particularizadas dirigidas al periodo electoral y otras que deben respetarse fuera del mismo.

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

España

En España la regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se ancla en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral

La *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (No. 5/1985 de 19 de junio), es la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales. En su artículo 60.1 señala tajantemente que "no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública". En el inciso siguiente añade que "durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública"

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

La prohibición de contratar propaganda política no es privativa de los medios públicos de comunicación. La *Ley Orgánica reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada* (No. 2/1988, de 3 de mayo) señala en el inciso 1 de su artículo único: "No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión". En términos similares, la *Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres* (No. 14/1995, de 22 de diciembre) estipula en el inciso 1 de su artículo único: "No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres". La disposición adicional única añade que la restricción será igualmente aplicable a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.

La restricción no alcanza solamente a la televisión; se ensancha hasta alcanzar a los medios radiofónicos. La *Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora* (No. 10/1991, de 8 abril) dispone a este respecto: "No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal" (artículo único).

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

La contratación de propaganda está permitida en la prensa periódica, en las emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado

Los espacios gratuitos se distribuyen de conformidad con el número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 61). El derecho a los tiempos de emisión gratuita corresponde únicamente a quienes presenten candidaturas en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente

La distribución de los tiempos corresponde a la *Junta Electoral Central*, bajo la propuesta que le presente la *Comisión de Radio y Televisión* (artículo 65).

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Francia

La gestión de las *émisissions de la campagne officielle radiotélévisée* corresponde al *Conseil Superieur de l'Audiovisuel* en su carácter de autoridad administrativa independiente encargada de la regulación del sector radiotelevisivo.

La distribución de espacios en periodo electoral se realiza mediante una fórmula dual basada, por un lado, en un criterio de repartición plenamente igual, y por otro, en el criterio de la relevancia de las fuerzas políticas.

El sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública (tres compañías televisoras y una de radio). En el lado contrario, se caracteriza por prohibir la contratación de propaganda electoral en radio y televisión. Los espacios gratuitos se conceden en el ámbito de las campañas electorales y también fuera de ellas

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

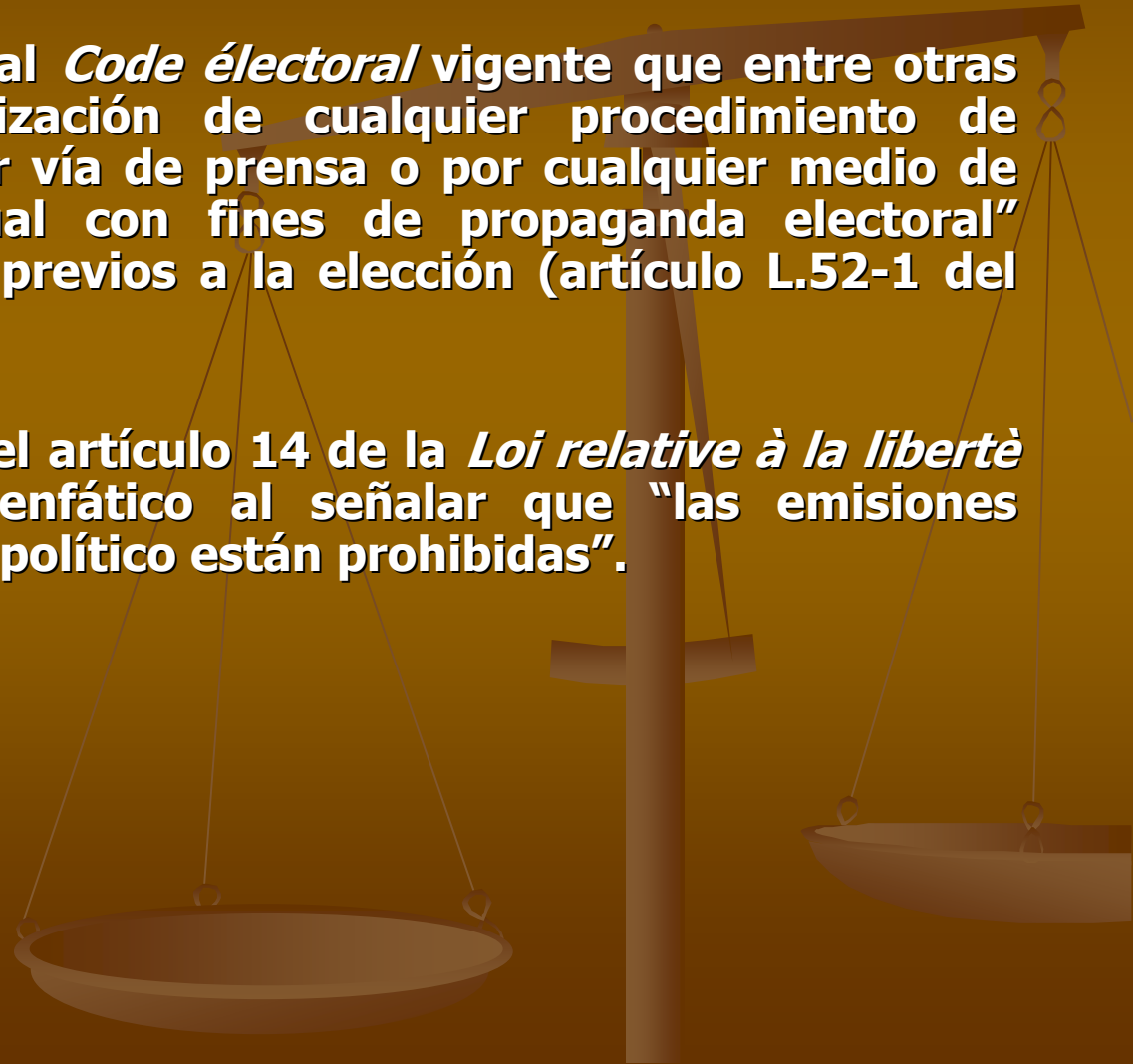
De particular relevancia resulta el artículo 6º. de la *Decisión* No. 196/2004, de 18 de mayo sobre las *conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen* pues ha señalado que sin perjuicio de la libertad de expresión que corresponde a los contendientes, queda prohibida toda expresión que ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, lastimen la dignidad de la persona humana, el honor o la reputación de terceros y la información protegida por la ley. En este sentido, el propio *Code électoral* prohíbe que en la propaganda puedan utilizarse imágenes de fondo de las sedes de las instituciones nacionales, o palabras e imágenes de personalidades de la vida pública sin su previo consentimiento (artículo L. 50-1).

Fuera del periodo electoral la legislación francesa ha previsto espacios gratuitos para los partidos representados en el órgano legislativo, y para aquellas organizaciones sindicales y profesionales con representación a nivel nacional

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Esa evolución ha llegado al *Code électoral* vigente que entre otras cosas prohíbe “la utilización de cualquier procedimiento de publicidad comercial por vía de prensa o por cualquier medio de comunicación audiovisual con fines de propaganda electoral” durante los tres meses previos a la elección (artículo L.52-1 del *Code électoral*).

En este mismo sentido, el artículo 14 de la *Loi relative à la liberté de communication* es enfático al señalar que “las emisiones publicitarias de carácter político están prohibidas”.



II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Alemania

En su calidad de estado federal, el sistema alemán presenta ciertas particularidades dignas de destacar. La competencia para legislar en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación corresponde tanto al órgano legislativo nacional como a los respectivos de los *Lander* dentro de su particular ámbito de validez.

A nivel nacional, el acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. Al igual que en las experiencias precedentes, se prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; pero a diferencia de ellas, en este entorno se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de rembolsar los gastos de producción

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

El artículo 5° de la *Ley de partidos políticos* de 1967 garantiza a todos los partidos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios; en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad en base a los resultados obtenidos en las últimas elecciones.

Los partidos son responsables por el contenido de su propaganda política, sin embargo, las emisoras pueden rechazar la difusión de los spots cuyo contenido sea penalmente punible como la apología del delito o la incitación a la guerra.

Fuera de las campañas los partidos políticos no gozan del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos. En cambio, si está prevista la participación de otro tipo de sujetos, sobre todo de las minorías, siempre y cuando no exista de por medio ningún fin económico.

Desde 1991 se introdujo la prohibición de adquirir espacios publicitarios por parte de los partidos, en un contexto en el que está igualmente prohibida la publicidad ideológica y religiosa.

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Italia

El sistema italiano garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación a través de lo que denomina *informazione y comunicazione politica*, y permite, además, la contratación de *messaggi politici*.

La Ley regula en primer término la paridad de condiciones en el acceso a la *informazione y comunicazione politica*, estableciendo normas sobre el tratamiento informativo otorgado a las distintas fuerzas políticas. Asegura, por tanto, la "paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones políticas en las tribunas políticas, en los debates, en las mesas redondas, en la confrontación de los programas políticos, en las controversias, en las entrevistas y en cualquier otra transmisión (radiotelevisiva) en la que sea relevante la exposición de opiniones y valoraciones políticas." La oferta de programas de comunicación política debe ser gratuita y obliga a todos los concesionarios radiofónicos y televisivos del País (artículo 2).

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

La Ley permite la difusión de *messaggi politici* gratuitos y también contratados en la televisión. Dispone que el objeto de los mismos debe encaminarse a la exposición motivada de un programa o de una opinión política. En las emisoras públicas su transmisión deberá ser gratuita y obligatoria; en las privadas será onerosa. Los espacios de difusión se asignarán mediante sorteo.

La *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* y la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* son las autoridades encargada de vigilar y garantizar las modalidades de acceso de las fuerzas políticas a los medios radiotelevisivos (artículo 2.5).

La Ley regula igualmente la comunicación institucional pues desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral se prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

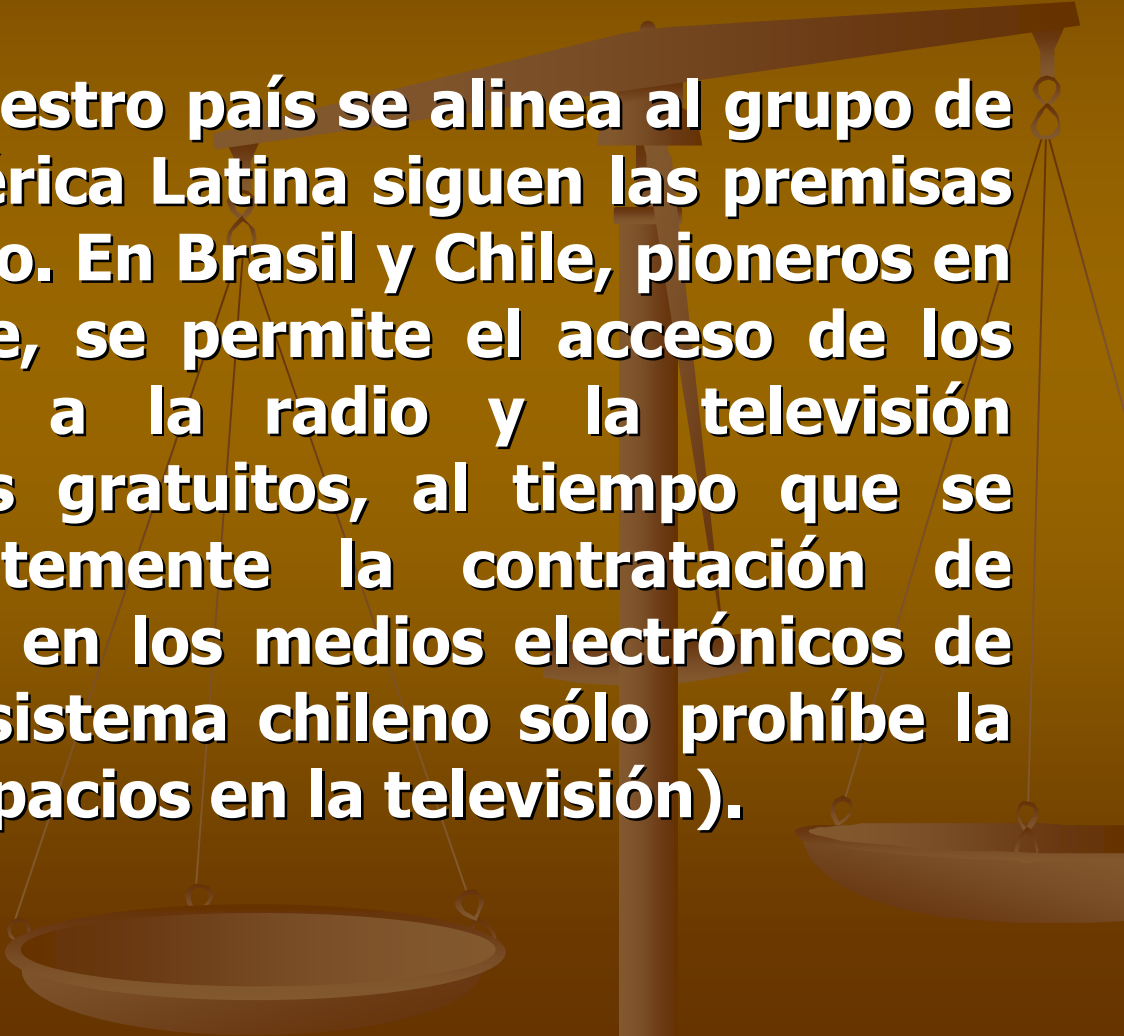
C.- La redefinición del sistema mexicano.

La reforma constitucional y legal adoptó un sistema "ambivalente" que por un lado favorecía el uso del dinero en el acceso a los medios y que por el otro imponía restricciones para garantizar condiciones mínimas de equidad.

El sistema se caracterizaba, en un extremo, por asentar un sistema de financiamiento predominantemente público que aseguraba cantidades importantes de dinero a los partidos, bajo un criterio de distribución mixto; estipulaba topes a los gastos de campaña, límites al financiamiento privado, procedimientos de fiscalización y sistemas de sanciones más estrictos y acabados. En el extremo contrario, garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social bajo un criterio mixto que además incorporaba un elemento de asignación basado en el tipo de elección; posibilitaba el acceso de los partidos a la propaganda onerosa a través de contratación directa e indirecta (por medio del IFE) e imponía reglas para la paridad de tratamiento en dicha contratación; dictaba restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda, e inauguraba un sistema de monitoreo para constatar el tratamiento informativo conferido a los distintos partidos políticos.

II.- Los modelos de referencia en el derecho comparado.

Con la reforma, nuestro país se alinea al grupo de países que en América Latina siguen las premisas del modelo europeo. En Brasil y Chile, pioneros en nuestro continente, se permite el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al tiempo que se prohíbe terminantemente la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación (el sistema chileno sólo prohíbe la contratación de espacios en la televisión).



**MUCHAS GRACIAS
POR SU ATENCIÓN.**

