

MÉXICO,
EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO
ANTE EL BICENTENARIO

RAÚL TREJO DELARBRE

Mediocracia en la democracia. Medios, partidos y
governabilidad en México

SEPARATA



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

BIBLIOTECA DE AMÉRICA 43 - ISBN: 978-84-7800-238-2 - Salamanca, 2009

MEDIOCRACIA EN LA DEMOCRACIA. MEDIOS, PARTIDOS Y GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

Raúl Trejo Delarbre¹

La palabra gobernabilidad es una palabra *fea*. Además de larga (media docena de sílabas), tiene un sonido poco agradable, causa mala impresión, genera sospechas y hasta provoca desidia al escribirla. Pese a ello (o quizás, en parte, debido a ello), curiosamente es una palabra que goza de mucho prestigio. Nacida hace apenas tres décadas, acusada velozmente de conservadora e ignorada durante algunos años, es muy difícil que hoy la palabra gobernabilidad esté ausente de cualquier reflexión, que se crea respetable, sobre 'el arte de gobernar' y sus (des)órdenes políticos. Después de todo, las palabras, como las personas, tienen momentos de buena y mala fama.

José Luis Exeni R. (2005)

1. INTRODUCCIÓN

INDISPENSABLES, INELUDIBLES, IRREEMPLAZABLES, los medios de comunicación se han convertido en instrumentos pero también protagonistas necesarios en las democracias contemporáneas. Hoy en día la construcción de consensos no se puede emprender, ni mantener, sin la propagación de mensajes a través de los medios de comunicación de masas. Y a la vez que espacios en donde circulan informaciones y opiniones, los medios son hoy por hoy factores de poder que incorporan sus propios intereses a la agenda e incluso a la definición de los asuntos públicos.

Los medios irradian, socializan y difunden los asuntos públicos. Pero también los acotan, tamizan y en no pocas ocasiones los simplifican o distorsionan. Constituyen recursos formidables para solidificar la democracia y extender las convicciones cívicas.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Pero también llegan a erigirse como uno de los impedimentos más importantes que experimenta el desarrollo de las democracias. Los medios de comunicación son, de esa manera, imprescindibles tanto para alcanzar y sostener como para debilitar e incluso amenazar la gobernabilidad.

Concepto versátil y a veces equívoco, es pertinente precisar qué entendemos por gobernabilidad aunque ése no constituya el propósito de presente texto. Podemos coincidir, así, en que:

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Dentro de esta definición se debe tomar en cuenta dos variables: la primera es la eficacia, y la segunda la legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno. La legitimidad se puede considerar como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno².

Allí es posible identificar, de inicio, tres acciones o procesos en los que resulta inevitable el concurso de los medios de comunicación. Cualquier comunidad de ciudadanos, en el ámbito de una ciudad o un país, requiere de medios como la televisión, la radio y/o la prensa tanto para enterarse del desempeño de sus instituciones de gobierno como para evaluarlo. Desde luego, el recurso esencial que tienen los ciudadanos para juzgar a sus gobernantes se encuentra en el sufragio. Pero antes y después de él e incluso para definir por quién habrán de votar en las elecciones, los ciudadanos se apoyan en los hechos y dichos que propagan los medios de comunicación acerca de las acciones y omisiones de la clase política y de quienes aspiran a formar parte de ella.

Los medios también son indispensables para propiciar la aceptación de los ciudadanos a las decisiones de sus gobernantes o, en términos más actuales, para crear los consensos sin los cuales la democracia y la gobernabilidad resultan imposibles. Los medios de comunicación no se bastan a sí solos para definir las preferencias y las opiniones de los ciudadanos acerca de los asuntos públicos. Tanto en la creación de la agenda de esos asuntos, como en la definición del imaginario social que se establece alrededor de ella, los medios tienen fuerte influencia. Pero ese ascendiente se conjuga con el que pueden ejercer otras fuentes de información, persuasión y socialización —los entornos familiar, escolar y laboral, la discusión y el intercambio en reuniones de la más diversa índole, la experiencia de los ciudadanos y desde luego su aptitud de raciocinio, etcétera—. En otras oportunidades hemos demostrado, por ejemplo, que no hay correlación directa entre la cantidad de espacios que la televisión y la radio asignan a los candidatos en las campañas electorales por la Presidencia y los resultados de las votaciones en las urnas (Trejo Delabre, 2001).

Los medios, de tal forma, son necesarios pero no omnipotentes. La suposición de que la televisión y la radio —o, con otras modalidades, la prensa— determinan mecánicamente el comportamiento de sus audiencias como si inyectaran convicciones y persuasiones a la manera de una aguja hipodérmica quedó superada hace largo rato en

² «Gobernabilidad», en Ciudad Política-Portal de Ciencia Política, bajado de <http://www.ciudadpolitica.com>, 10/11/2006. Citado SÁNCHEZ RUIZ (2007).

la investigación sobre comunicación de masas. Aquellas apreciaciones, de las cuales se propalaron versiones un tanto exageradas, suponían que los individuos, en la sociedad de masas, pueden ser tan idénticos entre sí que reaccionarán de la misma manera ante los mensajes de los medios de amplia difusión. Pero como cada persona tiene contextos, escolaridad, creencias, personalidad, juicios y prejuicios distintos, entre otros muchos rasgos y condiciones, los mensajes mediáticos son recibidos de muy variadas formas. Ello no significa que los medios no tienen efecto entre las personas. Simplemente, el reconocimiento de esos entornos y situaciones diversas permite admitir que los medios no lo definen todo y que sus efectos se encuentran tamizados —mediados, en sentido estricto— por variadas eventualidades.

Sin embargo, con frecuencia los gobernantes y quienes aspiran a serlo les atribuyen a los medios de comunicación una capacidad movilizadora y de manipulación prácticamente inexorables. La proclividad de no pocos operadores mediáticos —locutores, periodistas, presentadores, empresarios de ese ramo, etcétera— para mostrarse a sí mismos como indefectibles constructores de las convicciones e incluso los caprichos que predominan en las sociedades contemporáneas contribuye a extender esa imagen de predominio comunicacional. Al ostentarse como detentadores e incluso suplantadores de *la opinión pública* —como si en las sociedades de hoy en día no hubiera muchas opiniones acerca de cualquier acontecimiento o tema de interés públicos— los medios y quienes los manejan acentúan las creencias en torno a su capacidad para moldear los juicios de los ciudadanos y, así, la resignación que los políticos llegan a tener delante de los medios mismos.

2. MEDIOS Y DEMOCRACIA. CUANDO LA POLÍTICA ES UN VIAJE SIN BRÚJULA

Desde luego, la apreciación que exista de la eficacia en el desempeño del poder político y la construcción de la legitimidad —que pasa antes que nada por la legalidad, pero que en una acepción más amplia no se agota en ella sino que está relacionada con la percepción de los ciudadanos— se encuentran permeadas por los medios de comunicación. Sobre todo, como veremos más adelante, la influencia mediática se incrementa cuando los ciudadanos tienen solamente una o pocas opciones comunicacionales. Las posibilidades para que se desarrolle una cultura política ciudadana —esto es, enterada, reflexiva, capaz de convocar a la preocupación y la participación— son mayores en un país en donde existen cuatro o seis cadenas nacionales de televisión, en comparación con otro en donde únicamente hay una o dos cadenas de esa índole.

En situaciones de menor diversidad de los contenidos mediáticos y ante la falta de competencia o de contraste en el terreno de la información el poder de los medios rivaliza, disponiendo de mayores recursos comunicacionales, con el poder de las instituciones políticas. También, desde luego, cuando los medios tienen independencia política respecto del poder institucional cuentan con mayores capacidades para promover agendas distintas de las que les interesan al gobierno o a las fuerzas políticas preponderantes. Si, como es evidente, la democracia no puede ejercerse hoy en día sino en sociedades de masas y con formas de interlocución capaces de llegar a los individuos que las conforman, entonces resulta claro que, con todo y sus limitaciones para ser

intermediarios fieles, los medios de comunicación contribuyen a la gobernabilidad lo mismo que al socavamiento de los consensos en los sistemas políticos contemporáneos. Poco después de la caída de los Estados autoritarios en Europa del Este, Schmitter y Karl abundaron en esa reflexión³.

La gobernabilidad se deteriora a causa de muy diversos factores. No es éste el sitio adecuado para enumerarlos ni para detenernos en una discusión amplia sobre los alcances y los riesgos de la gobernabilidad. Pero con el propósito de establecer las coordenadas que acotan el desempeño de los medios de comunicación respecto de la democracia y la capacidad de las instituciones y sus operadores para gobernar, es pertinente recordar algunos de los factores que, con la concurrencia de los medios, influyen en la modificación del quehacer político.

A. La diversidad de opciones políticas, que ha venido sustituyendo la unilateralidad antaño predominante en los países de partido único o en donde un solo partido concitaba la adhesión de una mayoría significativa de los ciudadanos. Actualmente las opciones políticas tienden a multiplicarse y se expresan en partidos, tendencias, coaliciones y corrientes de opinión distintas. Los medios de comunicación, directa o indirectamente, alientan esa pluralidad cuando tienen libertad suficiente para propagar la existencia y las posturas políticas de grupos y antes que nada de ideas emergentes.

B. El deterioro de las ideologías tradicionales y, por consiguiente, de las coordenadas políticas convencionales. Los partidos políticos por lo general ahora se enfrascan en disputas por ocupar el centro del escenario público en vez de mostrarse como usufructuarios de posiciones de derechas o de izquierdas como sucedió durante casi todo el siglo xx. En la vieja Europa del Este, al finalizar la década de los años 80 los medios de comunicación occidentales contribuyeron a demoler murallas ideológicas y geopolíticas al difundir extensamente contenidos y valores de los países con economías de mercado. Los medios fueron vigorosos motores para remover algunos fundamentalismos pero promovieron y afianzaron otros. Allá y en otras latitudes con frecuencia los medios de comunicación, fundamentalmente encauzados por enfoques estadounidenses, propagaron la especie de un solo modelo, con un pensamiento único, como eje de la globalización contemporánea. Cabe decir que en otros casos la diversidad cultural e ideológica también ha encontrado espacios en medios de comunicación de masas.

C. La suspicacia e indolencia de los ciudadanos acerca de los asuntos públicos. La desconfianza que suscitan la política y los políticos tienen diversas motivaciones. Pero al ser propagadas por los medios de comunicación, tanto esas causas (acciones de abuso y corrupción, deslices políticos y personales de los personajes públicos, etcétera) como la sensación misma de que la política se encuentra en decadencia se extienden en la sociedad. Los medios funcionan a la vez, paradójicamente, como refuerzos, sostenes y valladares de las democracias. Las apuntalan, al propagar realidades que antaño eran

³ «La gobernabilidad es un desafío para todos los regímenes, no sólo para los democráticos. Dados el agotamiento político y la pérdida de legitimidad en el que han caído las autocracias, desde el sultánico Paraguay hasta la totalitaria Albania, parecería que sólo de las democracias se podría esperar que gobernarán efectiva y legítimamente. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que las democracias también pueden perder la capacidad de gobernar. Los públicos masivos pueden llegar a desencantarse con su desempeño». SCHMITTER y KARL (1993: 50).

nada o insuficientemente conocidas por los ciudadanos, entre ellas el desempeño de los gobernantes. Pero los medios también obstaculizan el quehacer democrático cuando se erigen en poderes autónomos —o casi— al margen de los Estados y de las sociedades. El politólogo italiano Luigi Ferrajoli se ha ocupado de los «poderes salvajes». Entre esos poderes debido a su reticencia a cumplir ordenamientos legales, al margen de maniobra política que alcanzan respecto del poder estatal y a causa de la intromisión agresiva que suelen tener en la vida privada de los ciudadanos, podemos incluir a los medios de comunicación (Trejo Delarbre, 2005).

D. La consolidación de agrupaciones expresamente no partidarias que ocupan cada vez más áreas en la deliberación y sobre todo en la presión para orientar la solución de los asuntos públicos. Se ha convertido en lugar común considerar que los políticos no tienen más el patrimonio de la política. Pero se podría decir, más bien, que para hacer política ya no es indispensable adscribirse a una organización explícitamente política. Movimientos sociales y organismos ciudadanos alcanzan relevancia nacional gracias a la difusión que encuentran en los medios de comunicación. Los partidos no dejan de ser indispensables, tanto para articular la representación de los ciudadanos como para expresar la diversidad de concepciones políticas que hay en una sociedad, pero han dejado de ser el único modelo de organización para intervenir en los asuntos públicos.

E. La influencia de «líderes de opinión». Aunque con efectos diversos también se puede reconocer el ascendiente que alcanzan quienes, desde los medios, contribuyen a establecer temas y enfoques públicos. En cualquier democracia es de lo más natural que quienes pueden acceder a ellos contribuyan desde los medios a la deliberación pública. El problema con frecuencia se encuentra en la dificultad que la mayor parte de los ciudadanos tiene para ocupar espacios en esos medios. Valga recordar, aunque resulta evidente, que los medios de comunicación de masas son por naturaleza autoritarios: unos pocos (locutores, periodistas, productores, propietarios de empresas comunicacionales, etcétera) ejercen el privilegio de resolver qué mensajes y de qué manera comunicarán al resto de la sociedad. En otras palabras, los medios de comunicación de masas tienen un funcionamiento por definición antagónico respecto de la democracia. Por eso requieren de contrapesos (competencia entre ellos, escrutinio social, regulaciones legales), pero cuando existe una concentración excesiva de recursos comunicacionales en pocas manos, o cuando los poderes institucionales de una sociedad eluden su responsabilidad para acotar el poder de los medios, aumenta su capacidad para socavar la democracia.

F. Los medios audiovisuales y muy especialmente la televisión, suelen imponer formatos que trivializan, parcializan y a menudo enmascaran los asuntos públicos. Notas breves, titulares agresivos, preponderancia del eslogan por encima del razonamiento y desde luego preeminencia de la imagen sobre el discurso oral y escrito forman parte de los rasgos que predominan en la comunicación televisiva. Hay quienes, como Sartori (1998: 43), consideran que ese estilo mediático implica inevitablemente una regresión en contra del proceso civilizatorio y que conduce al «empobrecimiento de la capacidad de entender». Por fortuna el poder de los medios no es tan omnímodo, ni la inermidad cultural de los televidentes es tan absoluta como supone Sartori. La

banalización televisiva es inversamente proporcional a la capacidad de los telespectadores para cotejar, discurrir y discutir los contenidos que les ofrece ese medio. Pero sí tiene consecuencias directas sobre el quehacer político, antes que nada en dos sentidos. Por una parte las limitaciones de la televisión para ocuparse de los asuntos públicos con la extensión y el detalle que la importancia de muchos de ellos requerirían conducen de manera automática a un empobrecimiento de la deliberación de tales temas. La televisión y la radio, y en menor medida la prensa escrita, propagan hechos y opiniones con rapidez y cobertura que de otra forma serían imposibles. Pero lo hacen con un estilo tan abreviado que a menudo los públicos de esos medios reciben solamente lemas generales, sin explicaciones. Al mismo tiempo, en busca de espacios en los medios electrónicos los personajes públicos se consideran constreñidos a comprimir y simplificar su discurso (que, ciertamente, no suele ser especialmente complejo ni sofisticado en la mayoría de los casos). La deliberación de los asuntos públicos a menudo se convierte en el cotejo de posiciones maniqueas y excluyentes y entonces la práctica de la política —a la que en su acepción más evolucionada es posible entender como un ejercicio de diálogo, acercamientos, entendimientos y negociación constantes— queda empobrecida.

G. Los ciudadanos disponen hoy en día de amplios caudales de información, tanto a través de medios convencionales como la televisión, la radio y la prensa escrita como, cada vez más, gracias a la expansión de la comunicación digital y especialmente a la diversificación de Internet. En ese desarrollo, aún insuficiente en muchos países, se puede advertir la paulatina creación de un nuevo contexto, dominado por la información, en el cual se desplegarán tanto nuevas formas de ciudadanía como un ejercicio más enterado y deliberado de la democracia. Ante ciudadanos experimentados y entrenados para aprovechar esos recursos de información, el entorno digital puede significar mejores condiciones en el entendimiento y la solución de los asuntos y problemas de interés público. Pero sin destrezas y recursos informáticos suficientes y sin una utilización inteligente de las plataformas digitales por parte del Estado y las organizaciones de la sociedad, podemos ahogarnos en un océano de confusión informativa.

A fines del milenio, Lechner (1997: 13) consideraba que el quehacer político en nuestros días se encuentra determinado por nuevos códigos que no son necesariamente compartidos —ni comprendidos, añadimos nosotros— por todos los actores de la vida pública: «Hoy por hoy —decía—, la política se asemeja a un viaje sin brújula. Esta falta de perspectiva provoca, en gran medida, los problemas de gobernabilidad democrática». En esa erosión de los códigos interpretativos, los medios de comunicación no solamente no contribuyen a esclarecer coordenadas sino, peor aún, con frecuencia aportan su cuota de confusión y desconcierto⁴. Al preguntarse en qué

⁴ «Tras la mencionada crisis de los mapas ideológicos hay un reordenamiento de las claves interpretativas mediante las cuales hacemos inteligibles los procesos sociales. Se aprecia una erosión de los mapas cognoscitivos; los esquemas familiares con sus distinciones entre política y economía, Estado y sociedad civil, público y privado, etcétera, pierden valor informativo. Mas cabe advertir desde ya que la nueva opacidad no se resuelve a través de mayor información; la acumulación de datos sólo incrementa el peso de lo desconocido. Mientras más información tenemos, más cruciales devienen los códigos interpretativos. Su reconstrucción implica repensar las dimensiones de espacio y tiempo en que se inserta la política». LECHNER (1997: 15).

recursos puede apoyarse la conducción política, Lechner destacaba antes que nada el papel de la comunicación⁵.

Evidentemente la política es comunicación. El trato entre individuos y, por otra parte, entre organizaciones que suelen tener perspectivas, propuestas e intereses distintos, requiere de códigos compartidos y de espacios en donde se puedan ventilar, resolver y eventualmente concertar esas posiciones disímiles. Pero una cosa es que la comunicación sea indispensable y, otra, que los medios de comunicación de masas tal y como suelen funcionar en la actualidad sean instrumentos idóneos para articular, facilitar y especialmente mantener esa comunicación. La experiencia en numerosos países contemporáneos indica que los medios actuales no sólo no facilitan la comunicación para la realización de la política sino, a menudo, la entorpecen o de plano la bloquean. Y de allí se deriva la necesidad, tanto para los Estados como para los ciudadanos, de contar con mecanismos en virtud de los cuales los medios no dificulten la acción de la política.

3. LIMITACIONES PARA UNA AGENDA QUE AUSPICIE EL DEBATE PÚBLICO

Está claro que si bien no depende completamente de la apertura o la actitud de los medios de comunicación de masas, la gobernabilidad requiere de ellos tanto por los vínculos que establecen entre la sociedad y el poder político como en su carácter de espacios que informan de los asuntos públicos y podrían coadyuvar en su deliberación. A partir de esa inquietud, a los medios se les relaciona cada vez más con la posibilidad de mejorar la calidad de la democracia contemporánea y de esa manera contribuir —o no— a la gobernabilidad. Cuando en los primeros años del milenio el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo emprendió una extensa encuesta entre dirigentes sociales y políticos para conocer sus apreciaciones sobre la democracia en América Latina, la mayoría señaló a los medios de comunicación entre los principales obstáculos para la existencia de una cultura política sólida. Pero la mayoría, también, admitió que sin los medios la democratización plena de nuestros sistemas políticos y sociedades resultaría imposible⁶. En el marco analítico de esa investigación, que el PNUD encargó a varios expertos, se mencionan estas pautas acerca de la relación entre gobernabilidad, deliberación ciudadana y medios de comunicación:

La pertinencia de la agenda pública implica la capacidad del sistema para resolver sus dilemas mediante el debate público y una mayor claridad sobre los temas que merecen opciones reales a la hora de ejercer el voto u otro tipo de decisión ciudadana. Supone:

La capacidad de la sociedad para discutir libremente las cuestiones que hacen a los derechos de ciudadanía.

⁵ -Dada su flexibilidad y pluralidad, la estructura comunicativa se adapta bien a las mencionadas transformaciones de la política. En efecto, podemos entender la política como una compleja red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue del corporativismo (pues renuncia a una concertación jerárquica de intereses contradictorios) como del mercado (por tratarse de un resultado deliberado). Se asemeja más bien a una "red de seguro mutuo" que acota la incertidumbre, evitando conflictos por el "todo o nada". A la vez puede favorecer una gobernabilidad democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados». LECHNER (1997: 29-30).

⁶ PNUD (2004a: 161-162).

Que la agenda de gobierno se corresponde con los problemas que la mayoría de la sociedad objetiva.

Que existe un mecanismo adecuado de articulación de demandas de parte de los partidos políticos.

Que este mecanismo es visto como razonablemente eficaz y transparente por la ciudadanía.

Que los medios de comunicación procuran captar y transmitir, de modo razonablemente transparente, las preocupaciones, demandas y posiciones de la mayoría de la sociedad frente a los problemas en juego.

Que el debate público de los puntos de la agenda, aporta, en algún plano, a la solución efectiva de los problemas en cuestión⁷.

Si se compararan esos requisitos con la situación imperante en cualquier país latinoamericano, tendríamos que concluir que en ninguno de ellos hay condiciones para una auténtica deliberación ciudadana. Y si esa deliberación es requisito para una plena gobernabilidad, entonces allí es posible identificar una de las fuentes principales de tensiones y conflictos. Pero los modelos de organización política nunca son perfectos; al contrario, el acierto o la utilidad de la ciencia política radica en su capacidad para identificar tendencias, e incluso esquemas, que permitan entender el desempeño de los actores institucionales y sociales sin pretender que se ajusten mecánicamente a tales paradigmas analíticos. Por eso la media docena de condiciones mencionadas por los especialistas del PNUD como necesarias en la articulación del debate público funcionan de manera a veces fragmentaria y por lo general insuficiente sin que por ello se pueda considerar que dicho debate no existe. Lo hay, en el caso de América Latina, en todos los países que han arribado a condiciones de democracia electoral, pero siempre con restricciones. Y, justamente, los requisitos antes mencionados permiten identificar y aquilatar, en cada caso, esas limitaciones de la deliberación ciudadana.

La aptitud de la sociedad para discutir los asuntos públicos depende de numerosas circunstancias —escolaridad, valores cívicos, libertad de expresión, madurez de partidos y organizaciones, etcétera— a las cuales no son ajenos los medios de comunicación. La congruencia social de la agenda del gobierno y de las demandas de los partidos es responsabilidad de quienes ejercen o disputan el poder político pero los medios pueden contribuir —informando, explicando, exigiendo incluso— a modular esos temarios y posiciones. De ello depende, en buena medida, la apreciación que exista acerca de la eficacia y transparencia de los mecanismos para que un sistema político y sus ciudadanos tomen decisiones tanto sobre temas específicos como a la hora de las urnas. Y acerca de cómo se desempeñan los medios en ese proceso, hay tantas apreciaciones como situaciones precisas.

Una actuación «razonablemente transparente» de los medios, como apremia el documento antes citado, resulta difícil pero constituye una aspiración constante en las sociedades contemporáneas. La disposición de las empresas mediáticas para dar cabida a la pluralidad de voces realmente existente en cada sociedad y para que sus intereses corporativos no desplacen la responsabilidad con sus públicos, depende antes que nada del contexto de exigencia que los actores de la vida política (Estado, gobierno, partidos, legisladores), pero también los ciudadanos, sean capaces de establecer ante los medios

⁷ PNUD (2004b: 203).

de comunicación. Ese contexto tendrá menor eficacia mientras más predominantes sean, en las empresas comunicacionales, los intereses privados y la concentración de muchos medios en pocas manos. Por eso resulta muy importante la insistencia en el papel de los medios de masas como actores con intereses singulares y no solamente como espacios abiertos a todos los puntos de vista. La influencia de tales medios en la definición, y sobre todo la propagación de la agenda pública y su equiparación con otras fuentes de poder ideológico y político, es recordada por especialistas como Grzybowski, del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico⁸.

Además del implícito reproche que manifiesta a la investigación tradicional de los medios de comunicación que durante largo tiempo se dedicó fundamentalmente —sobre todo en América Latina— a diseccionar sesgos ideológicos de los mensajes mediáticos sin atender al contexto en el que se propagan o los efectos reales que alcanzan entre sus audiencias, el comentario de Grzybowski ofrece tres aportaciones reivindicables en esta exploración acerca de las relaciones entre gobernabilidad y medios. La primera, es el hecho de que la propiedad privada no descarga de responsabilidades públicas a quienes manejan medios de comunicación social. Por un lado, en tanto que son medios que se dirigen a toda la sociedad, tienen una función pública jurídicamente superior a sus intereses comerciales. Pero además, la televisión y la radio abiertas (es decir, cuyas señales no son codificadas) utilizan para transmitir un segmento del espectro radioeléctrico que en todo el mundo es propiedad del Estado, puesto que constituye un recurso finito (la disponibilidad de frecuencias es limitada y no todos los que quieren difundir por televisión o radio cuentan con espacio para ello). El segundo recordatorio que apunta ese autor brasileño es el papel de los medios en la creación de la identidad de las sociedades: la idea que los ciudadanos tienen del mundo pero también de sus regiones, de su propio país, de la cultura universal y de la cultura propia de cada nación pasa por la propagación que de ellas hacen los medios de comunicación y esa intervención acentúa la relevancia de tales medios. Y en tercer término, como hemos insistido en este texto, se encuentra el papel de los medios como territorios de disputa política a la vez que recursos para la construcción de la agenda pública.

Por ello, si se quiere que los espacios de comunicación de masas sean palancas y no escollos para la democracia, resulta indispensable ese contexto de exigencia para los medios al que hemos aludido, y que comprende la decisión política de los gobiernos para regular las empresas de comunicación, la existencia de marcos jurídicos que

⁸ «Es importante no perder de vista al resto de los sujetos que constituyen las sociedades civiles y tienen impacto en la democratización de América Latina: las Iglesias, las academias y sus intelectuales, las grandes corporaciones profesionales y los medios de comunicación de masas. La propiedad de los medios —casi exclusivamente privada en nuestros países, por lo menos la que realmente cuenta como comunicación de masas— no debe impedirnos ver la función pública y política de la comunicación. Hoy los medios de comunicación de masas son espacios de construcción del imaginario colectivo, de modos de ver y concebir, de movimientos de opinión que alimentan los procesos en curso en las sociedades civiles en términos de identidad y participación; son, en definitiva, espacios de disputa democrática. Es fundamental ver cómo ciertas cuestiones son tratadas y conquistan un espacio en los medios de comunicación. Del mismo modo, es indispensable analizar la resonancia social de lo que los medios divulgan, cómo es captada por los diferentes sujetos y las estrategias que desarrollan. Hoy, los medios de comunicación de masas son la instancia primordial de construcción de la agenda pública y de sus prioridades. No son instancias mediadoras de la representación política ni resuelven cuestiones, pero crean un ambiente favorable o desfavorable para su planteo y abordaje. La comunicación de masas puede contribuir a que lo invisible se vuelva visible, o bien legitimarlo en la opinión pública, fortaleciendo sus demandas». Cándido GRZYBOWSKI. «Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate». En PNUD (2004b: 61).

auspicien la mayor diversidad posible en la adjudicación de licencias para transmitir por radio y televisión y la apreciación crítica de los contenidos mediáticos por parte de la sociedad. Las limitaciones a ese contexto son abundantes y variadas, pero quizá la principal de ellas radica en el acaparamiento de muchos recursos comunicacionales (especialmente frecuencias) por parte de cada vez menos consorcios⁹.

Resulta significativo cómo, cada vez más, la imbricación e incluso el antagonismo entre medios de comunicación y gobernabilidad son advertidos con claridad en distintas latitudes. Y especialmente, las limitaciones que para la cultura ciudadana y la gobernabilidad puede significar la propiedad corporativa de los medios de comunicación son estudiadas desde diversos ángulos¹⁰.

4. PARADOJA: NUEVA AUTONOMÍA Y MAYOR AUTORITARISMO MEDIÁTICOS

Un rasgo común en los procesos de transición, recuperación o consolidación democráticas que se han experimentado a partir de la década de 1990 en casi toda América Latina y, con otro contexto, en Europa del Este, ha sido la insuficiente —cuando no inexistente— relación entre el cambio de las estructuras políticas y en los medios de comunicación de masas. En algunos casos las principales empresas mediáticas ya pertenecían a familias de empresarios o a consorcios privados que contemporizaban con los regímenes autoritarios a cuyo amparo surgieron y/o se desarrollaron. Tales empresas y grupos supieron adaptarse a las nuevas circunstancias democráticas, aunque en todos los casos se experimentan tensiones entre los intereses de esos medios y los procesos de renovación política. En otros casos los medios de comunicación electrónicos (televisión y radio) eran fundamental o exclusivamente de propiedad estatal y al cambio del régimen político fueron vendidos a corporaciones privadas. El resultado, independientemente de la historia peculiar de la televisión y la radio en cada país, ha sido una creciente preponderancia de los medios en manos privadas, casi siempre en condiciones de concentración y por lo tanto de escasa o insuficiente pluralidad. El poder de los medios, en tal escenario —además potenciado por las nuevas tecnologías de difusión que permiten propagar más lejos y con menor costo las mismas señales de radiodifusión— se ha incrementado y con frecuencia se contrapone con los poderes institucionales.

No es éste el sitio pertinente para extendernos en la discusión acerca de las tensiones frecuentes entre democracia y medios en los países de reciente transición política. De hecho, ése es un terreno aún por lo general desatendido en el estudio contemporáneo

⁹ SÁNCHEZ RUIZ (2007) ha dicho al respecto: «La concentración de un recurso de poder tan importante como lo son las industrias culturales, constituye un formidable obstáculo para lograr y consolidar la democracia. La democracia latinoamericana necesita, entonces, madurar y consolidarse: desarrollar mecanismos, instituciones y procesos de gobernabilidad democrática».

¹⁰ McCoy (2004: 235), del Centro Carter, ha explicado: «Los medios pueden ayudar a identificar y comunicar la agenda pública si es transparente. Si bien América Latina experimentó grandes avances en materia de libertad de expresión, periodismo de investigación y despolitización de los medios, sigue teniendo deficiencias de profesionalismo, investigación a fondo y contribución a la agenda pública debido a su estructura propietaria, que vincula a los medios con las grandes empresas y/o instituciones financieras, prácticas que inhiben el periodismo de investigación a más largo plazo, una continua politización en algunos países y el permanente acoso de los periodistas y los dueños en otros».

de los medios¹¹. Un trabajo de Sociología y Ciencia Política comparadas acerca de las relaciones entre corporaciones mediáticas y sistemas políticos en, por ejemplo, Rusia, Polonia o la República Checa y, de otra parte, en México, Argentina o Chile mostraría tendencias similares entre sí. Más allá de los rasgos y los vaivenes específicos que experimenta la vida política en cada uno de esos países, podría advertirse una importancia análoga de los medios: por una parte como bastiones en la defensa de intereses particulares, enfrentados a menudo al poder estatal, alineados o adversos a los partidos según conveniencias coyunturales y raramente de acuerdo con principios programáticos, reacios a ser sujetos de regulaciones nacionales y frecuentemente activos en el cabildeo para impedir la aprobación de leyes que puedan acotar su desempeño financiero y político. Pero al mismo tiempo en cada situación nacional se puede advertir, junto con ese desempeño perverso, una faz virtuosa en la influencia de los medios de comunicación de masas en la cultura política democrática. Nos referimos a la capacidad que tienen para indagar, informar y en algunos casos denunciar errores y excesos de los gobernantes y el resto de la clase política, a su posibilidad para explicar los asuntos públicos más variados, a la cobertura que logran y que independientemente de las limitaciones formales que se imponen a sí mismos les permite a esos medios llegar a donde no alcanzan la prensa escrita, los libros y a donde aun no hay suficientes enlaces a Internet. Es decir, al lado de sus abusos y tropiezos, motivados fundamentalmente por la sujeción que tienen respecto de corporaciones que están más comprometidas con sus negocios que con el público, los medios pueden contribuir a la solidificación de la democracia.

Ése es el dilema que se mantiene en toda América Latina y al que no es ajena la circunstancia mexicana. La transición política que México experimentó desde la última década del siglo xx y cuyos resultados se apreciaron más notoriamente en los primeros años del xxi, estuvo sustentada en una exitosa renovación del sistema electoral que fue acompañada por —y del que al mismo tiempo fue consecuencia— el fortalecimiento de los partidos políticos más importantes. Ese tránsito a la democracia ha sido imperfecto debido a varias insuficiencias, entre las que se puede mencionar la permanencia de un sistema mediático profundamente concentrado, autoritario y, en los años recientes, crecientemente enfrentado al sistema político del cual se benefició durante varias décadas.

Tampoco haremos aquí el recuento de las tortuosas relaciones entre un sistema político durante largo tiempo autoritario y patrimonialista y unos medios de comunicación adocenados por compulsión pero también, a menudo, por conveniencia. Dueño de la capacidad para adjudicar concesiones según los caprichos e intereses de quienes lo encabezaban, el gobierno mexicano mantuvo con los medios electrónicos una relación de forzoso beneficio mutuo. Las empresas de radio y televisión recibían licencias para transmitir y hacer negocio (muy buenos negocios) con esas concesiones, pero a cambio de ellas debían mantenerle absoluta fidelidad política al gobierno. Mientras no había más que una opción partidaria capaz de llegar a la Presidencia, los empresarios de la comunicación no tuvieron problema en respetar ese acuerdo implícito. Pero cuando la competencia política arreció y los partidos de oposición comenzaron a transitar a posiciones de gobierno, las lealtades de los radiodifusores

¹¹ Una interesante excepción es el libro de HALLIN y MANGINI (2008).

se escindieron y, en los casos más importantes, se mantuvieron equidistantes respecto de los partidos principales¹².

Por su parte la prensa escrita, que desde mediados del siglo xx estuvo mayoritariamente supeditada al gobierno debido entre otras causas al subsidio disfrazado que recibía a través de la compra de publicidad —y en ocasiones en financiamientos directos, sin respaldo documental alguno— también logró nuevos márgenes de autonomía respecto de la égida presidencial.

Varios factores se conjugaron para propiciar esa nueva autonomía de los medios electrónicos e impresos en relación con el sometimiento que habían mantenido hacia los intereses del poder político. A continuación se mencionan media docena de ellos.

Viraje gubernamental. En primer lugar, desde mediados de la década de los 90 el gobierno federal flexibilizó su trato con los medios en reconocimiento a la nueva situación de diversidad política por la que transitaba el país. Aunque no les resultaba sencillo y sin que por eso hayan desaparecido del todo la censura, las advertencias e incluso algunas formas de persecución hacia la prensa crítica, en las oficinas de comunicación del gobierno federal, comenzaron a extenderse al reconocimiento a los nuevos márgenes de libertad que estaban ganando los medios. Luego, en el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) simplemente desapareció la política de comunicación gubernamental hacia los medios. En parte por la improvisación de su equipo de trabajo, también debido a la relación personal y no institucional que ese presidente prefería mantener con las principales empresas mediáticas y además a causa de la insistente predilección que tenía por la televisión en detrimento casi absoluto de la prensa escrita, durante ese gobierno las corporaciones de comunicación, comenzando por las televisoras, no sólo se sacudieron los rescoldos de la vieja relación que habían tenido con el gobierno sino que, en varias ocasiones, supieron darle un giro de 180 grados: el gobierno de Fox resultó subyugado por el poder de las televisoras.

Diversidad política. Un segundo factor fue la ya señalada emergencia de nuevas fuerzas políticas, que les demandaron a los medios una cobertura menos inequitativa de los asuntos públicos. Desde los años 80, aun antes de conquistar su primera gubernatura, el Partido Acción Nacional hizo de sus campañas contra Televisa uno de sus más conocidos motivos de movilización en las calles. Y aun antes de esa época varias de las agrupaciones que habrían de converger en el Partido de la Revolución Democrática (nacido en 1989) habían considerado indispensable la reorientación del régimen de medios que desde tiempo atrás prevalecía en México. Los propietarios y administradores de los medios mismos advirtieron que podrían tener problemas si no contemporizaban con la diversidad política que se abría paso en la vida pública mexicana. Este proceso de ajustes fue lento y ha estado supeditado siempre, desde luego, al interés de las corporaciones mediáticas y no al interés de la sociedad.

¹² En la campaña de 2000 los dos principales noticieros de la televisión mexicana, *El Noticiero* de Televisa y *Hechos* de Televisión Azteca, les dieron a los candidatos presidenciales del PRI, el PAN y el PRD, respectivamente, el 28,1%, el 30,2% y el 23% del tiempo destinado a las noticias sobre actividades electorales. Un sexenio más tarde, en la campaña de 2006, en la cobertura informativa de los mismos programas el PRI recibió el 28,5% de todo el espacio de esa índole en tales noticieros, el PAN el 28,3% y la coalición encabezada por el PRD el 32,1%. En 1988 un solo partido, el Revolucionario Institucional, había recibido el 93% de toda la información relativa a campañas presidenciales en los dos principales noticieros de las dos televisoras nacionales. Cfr.: TREJO DELARBRE, *Mediocracia sin mediaciones...*, cit. y *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*, en prensa.

Rentable pluralidad. En tercer sitio, el afán por disputar audiencias y patrocinios publicitarios llevó a distintos medios, especialmente en la prensa escrita y la radio, a considerar que la pluralidad política podía ser mejor negocio que la supeditación a una sola fuente de ingresos. En esos medios comenzó a desarrollarse un nuevo mercado primero con la consolidación de núcleos de la sociedad atentos a los espacios de información y discusión menos oficialistas y luego, en la disputa de los anunciantes para llegar a esos segmentos de consumidores. Gracias a ello en la radio se ha multiplicado la discusión acerca de asuntos públicos, aunque por lo general ese incremento en la cantidad de programas de debate no ha significado mejoría en la calidad de las argumentaciones.

Pegar y cobrar. En cuarto lugar y de manera complementaria, algunos medios, sobre todo impresos, encontraron que para que las instituciones estatales (entre ellas los gobiernos federal y de los estados de la República) siguieran siendo clientes suyos en la adquisición de publicidad, les convenía más tener un comportamiento agresivo y no obsecuente como antaño. (Al comenzar los años 80 se hizo célebre el reclamo del presidente José López Portillo que se negaba a autorizar publicidad para la revista *Proceso* que criticaba sistemáticamente al gobierno; «no te pago para que me pegues», sentenció. Dos décadas más tarde la actitud editorial y mercantil de no pocos medios impresos estaba definida por el pragmático precepto «te pego para que me pagues»).

Más contenidos. Una quinta circunstancia que incentivó la búsqueda de autonomía de algunos medios de comunicación mexicanos fue el advenimiento de nuevas formas de entretenimiento y para informarse por parte de sus públicos. La proliferación de las películas en DVD y otros formatos así como las cada vez más numerosas opciones en cable y otras plataformas de televisión de paga, motivaron a las televisoras tradicionales a buscar formatos y contenidos que parecieran novedosos. Los videojuegos e Internet también disputan ahora el uso del tiempo libre por parte de quienes antaño eran televidentes cautivos de las cadenas nacionales.

Reclamo profesional. Ese panorama ha creado una nueva aunque incipiente disputa por el mercado en la cual, en sexto lugar, algunos medios en distintos momentos, pero de manera inconstante, comenzaron a apostar por el trabajo profesional y en consecuencia por la independencia editorial en el tratamiento de asuntos noticiosos. Algunos diarios establecieron códigos de ética, unos cuantos designaron defensores de los lectores y otros más impulsaron el periodismo de investigación en contraste con el periodismo sustentado exclusivamente en declaraciones al que han estado notoriamente supeditados los medios de comunicación en México. Sin embargo, ésas han sido excepciones.

La tendencia predominante en los medios mexicanos, lo mismo en la televisión y la radio que en la mayor parte de la prensa escrita, ha sido la reproducción de dichos más que la indagación de hechos, un escaso esfuerzo por verificar la información, la supeditación a filtraciones y fuentes anónimas y sobre todo la búsqueda del sensacionalismo y el escándalo en la cobertura de acontecimientos de toda índole. La nota roja y la murmuración farandulica suelen entremezclarse con las informaciones de carácter político. Por supuesto, la resistencia a la deliberación en algunas zonas en la clase política mexicana y los persistentes resabios de autoritarismo que la dominan, el deterioro en la vida partidaria y legislativa, la ausencia de auténticas políticas de comunicación gubernamentales durante varios años, la búsqueda fácil de espacios mediáticos por parte

de numerosos personajes políticos aunque sea a costa de propiciar la trivialización de los temas que tratan y de su propio perfil público y en general, la crispación que se retroalimenta entre medios de comunicación y elites políticas, no han sido causadas sólo por las empresas mediáticas y sus periodistas. Pero en ese panorama, han dominado la preeminencia de contenidos frívolos y la confusión más que la implicación de los ciudadanos en el examen de los asuntos públicos.

De esa situación dan testimonio los contenidos cotidianos de buena parte de los medios electrónicos e impresos en México aunque, paradójicamente, en ellos no abundan las apreciaciones críticas —autocríticas serían, en ese caso— acerca del desempeño de los periodistas y las empresas para las que trabajan¹³. Riva Palacio, que entre 2007 y 2008 sería director editorial de *El Universal*, se explayaba en aquella ocasión:

Abundan la trivialización, la comercialización, el espectáculo y la fragmentación, que como factores combinados, alientan la apatía entre los ciudadanos y vulneran el principio democrático del derecho a estar informado para que, en la medida de que la sociedad esté mejor informada, tome mejores decisiones políticas. Vemos hoy que el fenómeno mediático apunta ominosamente en la dirección contraria. Estamos enfrentados y polarizados, encolerizados y encendidos, rompiendo normas, convenciones y parámetros, alentando la crispación y la confrontación¹⁴.

5. CUATRO MOMENTOS DE SUBORDINACIÓN POLÍTICA AL PODER DE LOS MEDIOS

Voces como la de Riva Palacio han sido síntoma de inquietud ante la descomposición que se advierte en el desempeño profesional y, singularmente, en la relación de los medios de comunicación con los asuntos públicos en México. Si los medios son o no un instrumento eficaz para la gobernabilidad, depende del desempeño específico que tengan en cada coyuntura. Pero durante los primeros años del siglo XXI, en varias ocasiones se pudo constatar el interés de las empresas mediáticas más relevantes para, antes que el interés de la sociedad, favorecer sus propios negocios. Algunos de esos momentos son harto conocidos pero vale la pena enumerarlos aunque sea de manera sucinta.

¹³ Por eso es significativo el diagnóstico de trastornos y excesos que hacía en 2004 uno de los más destacados periodistas mexicanos cuando sostenía que los medios de comunicación en este país, «en lugar de actuar como facilitadores de una arena de discusión pública se han convertido en protagonistas directos del debate, imponiendo su propia agenda y buscando incidir directamente sobre las políticas gubernamentales y el comportamiento de los actores centrales. Las nuevas formas de realidad en los medios, particularmente en los electrónicos, y la creciente falta de respeto para las autoridades en la forma de instituciones, han producido una sociedad que ya no es racional, ni está informada, ni tiene un espacio unificado en donde podamos comunicarnos» (RIVA PALACIO, 2004: 499-500).

¹⁴ Ese drástico diagnóstico, cuya relevancia era mayor porque provenía desde dentro del quehacer periodístico (años antes Riva Palacio fue director editorial de *Milenio* y más tarde de *El Gráfico*, entre otras responsabilidades en medios escritos), insistía: «La información contundente y el contexto necesario, han sido reemplazados por el epíteto y la descalificación de quien piensa diferente, en una espiral de intolerancia que reúne las características típicas del discurso de odio que ha dividido irreversiblemente a otros pueblos y conducido a la violencia: abusivo, insultante, intimidatorio, hostigador. La libertad de expresión ha quedado reducida a un pretexto. En los tiempos que vivimos, bajo la coartada de la libertad de expresión están germinando las peores semillas del autoritarismo. En el doble discurso, lo que se dice defender es precisamente lo que se está aniquilando. En esta dialéctica alentamos la polarización y degradamos el debate. Proyectamos una imagen en blanco y negro, sin posibilidades de matices, en un maniqueísmo que nos pone a discutir lo banal enfrentando a todos contra todos, y ayudando a dinamitar los puentes de comunicación y atemperamiento político» (RIVA PALACIO, 2004: 499-500).

5.1. *El Decretazo*

El 10 de octubre de 2002 el presidente Vicente Fox expidió un decreto que redujo al 10% el tiempo del cual disponía el Estado en las estaciones concesionadas de radio y televisión y un nuevo reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. De esa manera el gobierno acataba una vieja exigencia de las empresas de radiodifusión que siempre recelaron de la decisión, tomada a fines de 1968 por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, para crear un impuesto especial que dichas empresas podrían pagar cediéndole al Estado el 12,5% de sus tiempos de transmisión. Aunque las motivaciones de Díaz Ordaz pudieron ser discutibles, en ese espacio —equivalente a 3 horas diarias en las estaciones que transmiten de manera ininterrumpida— las dependencias del gobierno federal podían difundir campañas de muy diversa índole. Muchas de ellas eran simplemente propagandísticas pero, en no pocas ocasiones, merced al tiempo estatal se transmitieron contenidos de calidad y de servicio público. En esos espacios también se difundían algunos programas de instituciones de enseñanza superior como la UNAM y los mensajes y programas de los partidos políticos en temporadas de campañas electorales. Debido al ordenamiento presidencial del 10 de octubre de 2002, el tiempo estatal de carácter fiscal en cada estación se redujo, de tres horas, a 18 minutos en las televisoras y 35 minutos en las radiodifusoras.

El nuevo reglamento expedido por Fox, entre otros cambios, incrementó el tiempo que las televisoras y radiodifusoras tienen derecho a destinar a la transmisión de mensajes comerciales y, en cambio, disminuyó el tiempo en el que están obligadas a difundir programas en vivo. Se estableció el derecho de réplica a los contenidos transmitidos por esos medios pero sujeto a la apreciación discrecional de cada empresa. Se trataba de un decreto y un reglamento definidos por la creación de más prerrogativas para quienes ya tenían el privilegio de usufructuar concesiones de radio y/o televisión. Luego se confirmaría que ambos documentos fueron preparados por la oficina jurídica de Televisa y que el presidente Fox se limitó a firmarlos.

5.2. *Fallida búsqueda de consensos para una nueva legislación*

El *Decretazo* de octubre de 2002 canceló las posibilidades de que el gobierno participara en una reforma legal para ampliar las opciones comunicacionales en los medios electrónicos. Desde los primeros meses de la administración de Fox, la Secretaría de Gobernación había auspiciado un foro de discusión entre los principales actores e interesados en la radio y la televisión —legisladores y partidos políticos, empresarios, trabajadores de los medios, productores, periodistas, académicos, grupos sociales, etcétera— con el propósito de precisar acuerdos y diferencias acerca de las reglas pertinentes para la radiodifusión. Organizados en 8 grupos temáticos, los representantes de esas instituciones y organizaciones sostuvieron más de medio centenar de reuniones entre 2001 y 2002. Allí se pusieron de manifiesto ideas diversas —a menudo contrapuestas entre representantes de los consorcios mediáticos y delegados de organizaciones profesionales y académicas— en temas como las reglas para asignación de concesiones y el establecimiento de límites a la concentración de los medios de comunicación.

Aquellos trabajos quedaron malogrados con la decisión del presidente Fox para revalidar privilegios de los consorcios mediáticos. En ese momento, los grupos más interesados en renovar la legislación para la televisión y la radio abandonaron los foros organizados por la Secretaría de Gobernación e intensificaron un proceso de acercamientos que los llevó a definir una «propuesta de la sociedad civil». Allí se planteaba la creación de un organismo autónomo que reemplazara a la Secretaría de Comunicaciones que hasta ahora ha concentrado la asignación y revisión de las concesiones de radio y televisión, así como nuevas figuras jurídicas para los medios de comunicación no comerciales; se garantizaban derechos como el de réplica; se proponían reglas para que en los medios de toda índole hubiera espacios para la producción audiovisual independiente y se establecían criterios para propiciar la competencia y la pluralidad en los medios (Ávila Pietrasanta *et al.*, 2002: 97 y ss.).

El proyecto de ley que resultó de esas deliberaciones fue entregado al Senado de la República en diciembre de 2002. Gracias a la discusión de ésa y otras propuestas, un grupo de senadores de varios partidos políticos se involucró en un proceso de acercamientos que los llevó a definir coincidencias básicas sobre la reforma de las leyes para los medios electrónicos y las telecomunicaciones. Sin embargo, aquella iniciativa, presentada por grupos ciudadanos, quedó archivada durante varios años ante el rechazo de la mayor parte de los legisladores de los principales partidos a examinar una legislación que pudiera contrariar los intereses de los consorcios comunicacionales.

5.3. El asalto al Chiquihuite

La subordinación del presidente Fox a las exigencias de Televisa en octubre de 2002 significó la modificación, aunque fuese parcial, del orden jurídico para beneficiar las expectativas de negocios de los radiodifusores. Menos de tres meses más tarde, el gobierno permitiría la transgresión de ese orden jurídico por parte de la otra empresa nacional de televisión.

El 27 de diciembre de 2002 un grupo de golpeadores, con armas de fuego y enmascarados, asaltó las instalaciones en donde se encontraba ubicada la antena con la que transmitía el Canal 40 de televisión en el Cerro del Chiquihuite, al norte de la ciudad de México. Esos pistoleros fueron enviados por Televisión Azteca, que tenía un viejo diferendo financiero con la empresa propietaria del Canal 40. Años atrás ambas empresas acordaron compartir tiempos de programación y comercialización en esa frecuencia. El pacto no funcionó y Corporación de Noticias e Información, CNI, propietaria del canal y titular de la concesión del 40, dejó de pagarle a Azteca un adeudo por 25 millones de dólares y llevó el litigio a instancias judiciales internacionales.

El desacuerdo se encontraba ya en tribunales mexicanos cuando Televisión Azteca resolvió cobrarse ese adeudo por la fuerza, apropiándose de la infraestructura de transmisión del Canal 40. En vez de aplicar la ley y reintegrar esas instalaciones a sus propietarios legítimos, el gobierno esperó un mes hasta que merced a una decisión judicial CNI recuperó el control sobre las transmisiones. El asalto al transmisor se había producido con violencia y, después de amagar a los técnicos y vigilantes, los golpeadores les ofrecieron dinero para que no respaldaran la denuncia judicial que interpondría la empresa del Canal 40. Pocos días después de esa irrupción, cuando un periodista le preguntó qué haría para restablecer la legalidad en el caso del Canal 40, el presidente Fox respondió «¿Yo? ¿Por qué?».

En mayo de 2005, debido a que tenían varias semanas sin recibir sus salarios, los trabajadores del Canal 40 estallaron una huelga y las transmisiones de esa emisora se suspendieron de manera definitiva. Medio año más tarde, con autorización del gobierno federal, Televisión Azteca comenzó a transmitir en esa frecuencia aunque CNI seguía siendo titular de la concesión. El litigio judicial proseguiría durante varios años.

5.4. *La Ley Televisa*

Durante el gobierno de Fox y desde mucho antes, distintas organizaciones gremiales y académicas habían insistido en la necesidad de renovar la Ley Federal de Radio y Televisión que, por haber sido creada en 1960, no contemplaba numerosas innovaciones tecnológicas, además de que adjudicaba al gobierno federal la facultad de asignar y remover discrecionalmente las concesiones para difundir por esos medios.

Como indicamos páginas atrás varios intentos de reforma, apoyados por legisladores de todos los partidos políticos, fracasaron sucesivamente debido al rechazo de las empresas de radiodifusión, especialmente Azteca y Televisa, a cualquier modificación legal que acotara sus añejos privilegios o que impulsara el surgimiento de otras empresas que les hicieran competencia. A fines de 2005 esas propuestas para reformar la legislación para los medios electrónicos parecían agotadas en el corto plazo debido a la cercanía de las campañas rumbo a la elección presidencial del año siguiente. Por eso resultó muy sorpresiva la aprobación en la Cámara de Diputados, el 1 de diciembre, de un conjunto de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. Aquellas reformas fueron votadas, sin discusión alguna, por unanimidad y en solamente siete minutos. El principal de los cambios que implicaban era la autorización a las empresas de televisión y radio a fin de que, en las frecuencias que tenían concesionadas para difundir señales de radiodifusión, pudieran emitir además servicios de telefonía, de Internet o de datos agregados, que ahora es factible propagar junto con la televisión y la radio gracias a la digitalización de las transmisiones. Además se establecía que la asignación de nuevas concesiones se haría en beneficio de los solicitantes que pagaran más por ellas, sin que fuese indispensable tomar en cuenta su experiencia profesional o las propuestas de programación que presentaran.

Más tarde se comprobó que a fin de asegurar la aprobación de la iniciativa que beneficiaba sus negocios y los de otras empresas de radiodifusión, Televisa cabildeó con los tres partidos políticos nacionales. Tanto a los dirigentes del PAN, como del PRD y el PRI, esa televisora les ofreció un tratamiento preferencial en la cobertura de las campañas electorales que estaban a punto de iniciarse de manera oficial. En los tres casos los candidatos presidenciales —Felipe Calderón Hinojosa, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo Pintado—, de acuerdo con testimonios de otros miembros de esos partidos, estuvieron de acuerdo en acceder a esa presión de la televisora¹⁵.

¹⁵ Véase *Ley de medios: poder sin contrapesos*. Serie Perspectivas progresistas. Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, 2006, 26 pp. Un detallado examen de la Ley Televisa, sus actores y consecuencias, podrá encontrarse en el libro coordinado por Alma Rosa AIBA DE LA SEIVA y Javier ESTEINOU M. que aparecerá en 2009 editado por la UAM Xochimilco.

A la proverbial complacencia que el poder político había mantenido hacia las corporaciones mediáticas, se añadió la necesidad que experimentaron dirigentes y candidatos para lograr espacio en los medios electrónicos. Durante el sexenio del presidente Fox se habían conjugado factores políticos y económicos, pero además tecnológicos y propagandísticos, que propiciaron una inédita supeditación del poder político al poder de las empresas comunicacionales. Fernández Christlieb describió ese proceso de manera puntual¹⁶.

Ante esas y otras debilidades del gobierno y después de comprobar la condescendencia de Fox en episodios como la expedición del decreto presidencial en octubre de 2002 y la anuencia al golpe contra el Canal 40 en diciembre del mismo año las televisoras, con especial impulso de Televisa, consideraron que además del Ejecutivo podrían supeditar a sus intenciones al Poder Legislativo¹⁷.

Sin embargo el sigilo que pudieron mantener antes de llegar a la Cámara Baja no existió más en el resto del trayecto legislativo. Una vez que sus implicaciones fueron conocidas y entendidas, la iniciativa fue rechazada por empresas medianas y pequeñas de radiodifusión y telecomunicaciones así como grupos de productores y artistas y por periodistas e investigadores que consideraron que, con tales reformas, un importante segmento del espectro radioeléctrico sería entregado gratuitamente a las corporaciones de televisión y radio. El Partido de la Revolución Democrática, que inicialmente respaldó esas reformas legales, posteriormente les retiró su apoyo. Los legisladores de otros partidos se dividieron. El Senado convocó a un proceso de consulta en donde fueron mayoría las voces contra la llamada Ley Televisa. Sin embargo el compromiso que las direcciones de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional habían asumido con Televisa se mantuvo y el 30 de marzo de 2006, 81 senadores votaron a favor de tales reformas. En contra lo hicieron 40 legisladores, de varios partidos.

Al mes siguiente, esas reformas a dos leyes federales fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal pero, de manera casi simultánea, los senadores que habían votado contra ellas las impugnaron en un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Un año más tarde, después de un complejo proceso que también incluyó intensos cabildos, presiones de muy variada índole y concurridas audiencias y deliberaciones públicas, la Corte declaró inconstitucionales las principales reformas a las leyes de Telecomunicaciones y Radio y Televisión. La «Ley Televisa» quedó invalidada pero el Congreso no hizo las reformas legales que hacían falta para cubrir los huecos legales que había dejado la decisión de la Corte.

Los magistrados de la Corte acordaron, por ejemplo, que las concesiones de televisión y radio no podrían refrendarse de manera automática, de tal forma que tendría

¹⁶ «Bajo ningún otro gobierno los poderes públicos habían retrocedido tanto, ante el poder fáctico de Televisa, como en el último. El retroceso no fue de golpe. Entre la elección presidencial de 2000 y la toma de posesión reinó la preocupación entre los concesionarios. Fox era un enigma y la industria de radio y televisión debía prepararse para operar en cualquier escenario. Habían transcurrido dos décadas de áspersos debates en tono al desempeño de las televisoras... Vinieron los hechos y con ellos la inercia de décadas, a la que se sumaron dos ingredientes: por un lado, un presidente de la República sin proyecto en materia de medios y, por el otro, una presidencia de Televisa informalmente compartida y deseosa de avanzar a cualquier precio. La mezcla de estos dos factores se fue cocinando poco a poco desde 2001 hasta culminar, en 2006, con el asalto al poder legislativo» (FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, 2007).

¹⁷ Según recuerda la misma investigadora: «A partir de ahí, las televisoras se preparan para legislar por su cuenta, redactan las reformas que requieren, eligen a los diputados y senadores que trabajarán para ellos y el 1 de diciembre de 2005 aparece en la Cámara Baja el documento que pronto recibirá el nombre de «Ley Televisa»».

que desarrollarse un proceso de licitación en el que pudieran participar otros interesados además de las empresas que habían disfrutado de tales concesiones. Como el Poder Legislativo no estableció las reglas para ese proceso, durante varios años las concesiones de radio y televisión que llegaban a su vencimiento legal no podían ser renovadas ni licitadas.

En la aprobación de la Ley Televisa, durante 2006, fue ostensible el beneplácito que partidos, legisladores y gobierno estuvieron dispuestos a dispensarle a una reforma jurídica que favorecía a las televisoras privadas en detrimento del patrimonio nacional y que dificultaba seriamente el surgimiento de nuevas cadenas de televisión. Pero al mismo tiempo, la discusión de la Ley Televisa hizo evidente el interés que la situación de los medios puede suscitar en algunos de los segmentos más activos de la sociedad, así como el fin de la unanimidad del poder político respecto de la aquiescencia que solía con los principales medios de comunicación.

6. NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

Con la «Ley Televisa», la identificación del interés de los partidos y el gobierno con las prioridades señaladas por las corporaciones mediáticas fue más evidente que nunca. La mayoría de los senadores y diputados de los principales partidos, como hemos indicado, respaldó aquellas reformas. Los movían la disciplina y, acaso, la creencia de que para sus candidatos presidenciales era conveniente el apoyo de la televisión. Sin embargo, al año siguiente, la decisión de la Corte propició en las cúpulas partidarias un nuevo comportamiento respecto de las televisoras. Posiblemente influidos por la amplia argumentación que articularon los ministros de la Suprema Corte para desechar la mayor parte de las reformas que daban cuerpo a la Ley Televisa, o porque ya no se encontraban en temporada de campañas, al terminar el verano de 2007 los tres partidos políticos de alcance nacional —PRI, PAN y PRD— se pusieron de acuerdo para aprobar una reforma constitucional que limitaría la influencia de la televisión y la radio en los procesos electorales.

La decisión de los magistrados había formado parte de una creciente inquietud, tanto en algunos segmentos de la sociedad como en la clase política, acerca del poder desbordado que han alcanzado en México los consorcios mediáticos. En buena medida los mismos partidos reforzaron ese poder no solamente al respaldar pretensiones y abusos de las televisoras sino, también, al hipotecar el éxito de sus campañas electorales a la cobertura que les ofrecieran la televisión y la radio, así como a la contratación de espacios para difundir propaganda política en dichos medios.

En las campañas presidenciales de 2006 los partidos gastaron casi 4.000 millones de pesos. Más de la mitad de esa cantidad estuvo destinada a pagar espacios en medios de comunicación, particularmente en canales de Televisa y Televisión Azteca. Cabe recordar que en México casi la totalidad de los recursos que manejan los partidos es de origen fiscal; es decir, se trata de dinero público.

A cada nueva campaña electoral, los partidos dedicaban mayores porciones de sus presupuestos a la contratación de espacios en los medios electrónicos. Pero lejos de convertirse en instrumentos confiables para difundir las posiciones de los actores

políticos, las estaciones de radio y televisión adquirirían cada vez mayor capacidad no solamente para influir a la sociedad sino inclusive para presionar, a veces favoreciéndolos y a veces no, a los propios partidos. La contratación de anuncios políticos por parte de empresas o grupos privados se había convertido en un factor adicional de distorsión en las campañas electorales. Y el gobierno tampoco cumplía sus obligaciones legales en la administración de los espacios estatales que los partidos ocupaban en radio y televisión.

El Código Federal Electoral establecía, en su Título Tercero, las reglas para que los partidos accedieran de manera permanente a espacios en radio y televisión y para que, en épocas de campaña, además pudieran comprar tiempo en esos medios. El primero de tales derechos por lo general era respetado, pero las excepciones a esa obligación de los concesionarios y del gobierno federal subrayaban la necesidad de que el acceso de los partidos a la televisión y la radio no estuviera supeditado a intereses y conveniencias ni de las empresas de ese ramo ni del gobierno. En las campañas presidenciales de 2000, por ejemplo, durante varias semanas los radiodifusores privados se negaron a transmitir los mensajes de promoción del voto que auspiciaba el Instituto Federal Electoral. En otro episodio, a comienzos de 2007 el gobierno federal se rehusó a transmitir el programa de un partido político alegando que la información que allí se presentaba esa «falsa»¹⁸. Esa acción de censura previa, respaldada en los niveles más altos de la administración pública, fue rectificada. Pero el hecho de que el gobierno federal se hubiese considerado con atribuciones para decidir los contenidos políticos que podían ver y escuchar los ciudadanos era contradictorio con la autonomía de la autoridad electoral. Ése fue uno de los antecedentes que afianzaron la preocupación de los partidos acerca del uso del tiempo que el Estado les asigna para difundir sus campañas y programas políticos. El Instituto Federal Electoral requería de facultades plenas si es que debía garantizar el derecho de expresión de los partidos, así como su acceso a los espacios que la ley les confería en los medios electrónicos de comunicación.

Cada temporada electoral, los concesionarios de radio y televisión estaban obligados a entregarle al IFE las tarifas para que los partidos pudieran contratar espacios de publicidad política. Sin embargo, esos precios eran alterados de dos maneras. Por una parte las empresas de televisión y radio, de forma discrecional, hacían descuentos a los partidos de acuerdo con el volumen de la publicidad que contrataban pero también según el respaldo político que quisieran otorgarles. Así teníamos que, en espacios similares, a distintos partidos se les cobraban tarifas diferentes. La equidad en ese terreno quedaba vulnerada por el interés político y mercantil de las empresas de comunicación.

El segundo mecanismo para trastocar tales disposiciones radicaba en el otorgamiento de «bonificaciones» en especie que ensanchaban artificiosamente el tiempo comprado por los partidos y que se convirtió en una manera de engaño a los radioescuchas y televidentes. Cuando un partido compraba espacios de publicidad distintas radiodifusoras y

¹⁸ Se trataba de un programa del Partido de la Revolución Democrática en donde se mostraba la ceremonia de «toma de protesta» del llamado «presidente legítimo», Andrés Manuel López Obrador. La Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación estimó que ese segmento no debía ser transmitido. Desde luego los ciudadanos podían estar en desacuerdo (o no) con la posición política de ese partido y con el significado mismo de aquel evento. Pero el gobierno federal no tenía atribuciones legales para determinar qué contenidos políticos, y cuáles no, debían difundir los partidos. Finalmente el programa fue transmitido en los espacios de radio y televisión a los que tenía derecho el PRD.

televisoras le ofrecían, de manera adicional, espacios para que sus candidatos fuesen entrevistados o incluso comentarios expresamente favorables a ellos. Sin embargo tales entrevistas o menciones no eran reconocidas como parte de la publicidad pagada. Descuentos y bonificaciones llegaron a constituir extendidas formas de respaldo ilegal a los partidos y podrían ser considerados como delitos electorales si no eran reportados como donaciones en los informes financieros que los propios partidos deben entregar a la autoridad electoral. Lamentablemente el IFE no profundizó en la investigación de los gastos que los partidos hicieron en la contratación de espacios en radio y televisión durante el proceso electoral de 2006.

En televisión y radio, proliferó la venta de espacios en programas de entrevistas en donde comparecían quienes habían pagado para aparecer como invitados cuando, en realidad, se trataba de marchantes de tales espacios. A los radioescuchas y telespectadores nunca se les informaba que esas presentaciones se debían al interés mercantil y no a criterios propiamente editoriales. Con esas prácticas una de las más tristes tradiciones de la prensa escrita en México que han sido las «gacetillas» —es decir, la publicación de espacios pagados pero que no son reconocidos como tales— se reprodujo en los medios electrónicos¹⁹.

En distintos foros y espacios de discusión, después de las elecciones de 2006 se extendió una preocupación compartida desde variados puntos de vista: el gasto en medios de comunicación estaba distorsionando nuestras campañas políticas. En esos comicios, de acuerdo con García Calderón (2007: 7) «el poder mediático se manifestó tanto en lo que toca a la primacía del dinero en las campañas políticas (la democracia del dinero, reflejada en los volúmenes de inversión publicitaria de los partidos en sus campañas), como en los tiempos destinados a éstas, al grado de que sus espacios se saturaron de *spots* propagandísticos».

Los partidos venían convirtiéndose en gestores de espacios publicitarios, contratados con dinero público, y sus campañas tenían entre sus principales indicadores la cantidad de minutos y pesos invertidos en radio y televisión mucho más que su capacidad para solidificar la cultura política de los mexicanos. Era preciso aligerar el cuantioso gasto electoral que pesaba sobre los recursos públicos y también, de paso, resultaba pertinente propiciar medidas para que nuestros partidos se pusieran a hacer política en vez de limitarse a hacer propaganda en televisión y radio.

La prohibición a la compra de espacios en los medios electrónicos ha funcionado bien en varios países europeos. Y en América Latina, Brasil y Chile, se emplea con provecho ese esquema, complementado con el derecho de los partidos a tener acceso a espacios gratuitos en televisión y radio. En Brasil, durante las temporadas de campaña existe una franja diaria en la cual se presentan los mensajes de los partidos. En Chile los partidos también tienen espacios públicos en televisión y les está prohibido comprar tiempo en ese medio pero pueden hacerlo en estaciones de radio y televisoras de cable (Griner y Zovatto, 2005: 78 y 79). En ese contexto, la reforma constitucional que modificó las reglas de la propaganda electoral en México resultó drástica pero de ninguna manera

¹⁹ Posteriormente, durante las campañas federales de 2009 y aunque ya estaba prohibida por la ley, en algunas radiodifusoras del país se mantuvo la práctica de vender espacios para entrevistas y comentarios que son disfrazados como si se tratase de contenidos propios de cada emisora, aunque sean resultado de acuerdos publicitarios con los candidatos y partidos que pagaron por ellos.

sorpresiva. Tanto en las fuerzas políticas como en la sociedad se había extendido la inquietud lo mismo acerca del cuantioso monto financiero que los partidos erogaban en la contratación de espacios en radio y televisión durante sus campañas electorales, que en torno a la influencia que los medios de comunicación habían adquirido en los asuntos públicos en México.

Con argumentos como éstos y a pesar de una enfática oposición de las empresas mediáticas más relevantes, el 12 de septiembre de 2007 el Senado aprobó una serie de reformas constitucionales que, entre otras consecuencias, prohibieron la contratación de propaganda política en medios electrónicos de comunicación. Dos días más tarde la Cámara de Diputados aprobó también esas reformas y lo mismo sucedió en los congresos de todos los estados con excepción del Congreso de Coahuila.

La reforma constitucional, publicada el martes 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, comprendió medidas muy variadas. Lo mismo incluyó la renovación del consejo general del IFE —que fue una represalia de los partidos que se consideraron afectados por los resultados de las elecciones presidenciales—, que las nuevas reglas para la relación entre partidos, medios de comunicación y procesos electorales.

En este texto nos ocupamos únicamente de las disposiciones de la reforma constitucional relativas a procesos electorales y medios de comunicación. La mayor parte de ellas se encuentra en una prolija adición al artículo 41 de la Constitución. Más tarde, en enero de 2008, el Congreso elaboró un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que reglamenta esos cambios constitucionales.

El dictamen presentado al pleno del Senado de la República y que, a su vez, glosaba el dictamen de las comisiones senatoriales que revisaron las iniciativas de ley que conducirían a la reforma constitucional destacaba los cambios impuestos en el escenario global, así como en la relación contemporánea entre las instituciones y sus sociedades, a partir de la propagación de los mecanismos y espacios que surgen con la sociedad de la información. El flujo abundante de datos y mensajes, las nuevas capacidades de acceso disponibles en las más diversas latitudes, la creciente supeditación de la competencia política a las decisiones —y omisiones— de las empresas de comunicación y muy especialmente en la televisión y la radio han creado nuevos escenarios pero también nuevas limitaciones para el ejercicio de la política, se decía en ese documento. De allí la necesidad de establecer reglas actuales, que por una parte auspicien el acceso de los actores políticos a los medios de comunicación de masas pero que, al mismo tiempo, acoten la capacidad de distorsión y propagación que pueden tener tales medios.

En realidad, toda esa justificación confirmaba un requerimiento más importante de los partidos: el poder que en México habían alcanzado las empresas de la televisión privada en ocasiones rivalizaba con la capacidad de decisión e influencia de los partidos e incluso de las instituciones políticas. Los legisladores no querían desplazar a Televisa y Televisión Azteca del escenario público. Ni siquiera se animaron a crear una nueva normatividad para la radiodifusión y las telecomunicaciones, que propiciara una menos estrecha diversidad de contenidos y que atajara la concentración de frecuencias y recursos comunicacionales en unas cuantas manos. Lo único que buscaban con ese apartado de la reforma constitucional era cancelar la dependencia que la política electoral estaba adquiriendo respecto del dinero que era necesario para comprar espacios en radio y televisión.

El dictamen senatorial se ocupó tanto del contexto tecnológico y social que define hoy a la comunicación de masas, como de la tensa imbricación que existe entre los medios y la construcción de la democracia. Al reconocimiento de esa relevancia social de la radio y la televisión, los senadores subrayaron los «efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías»²⁰. Al creciente y no necesariamente redituable gasto que hacían los partidos en la contratación de espacios en tales medios, se añadía la influencia que resulta de la intensa concentración de muchos medios en pocas empresas comunicacionales. Consideraciones como éstas ayudan a comprender por qué los legisladores de los partidos políticos más importantes decidieron soslayar momentáneamente sus diferencias y actuar de manera unificada para emprender dicha reforma constitucional. Los siguientes son los principales rasgos de la reforma legal en materia de política y comunicación.

6.1. Spots, en tiempos estatales y administrados por el IFE

El organismo electoral es facultado como «autoridad única» para administrar el tiempo en radio y televisión que corresponda a los partidos políticos y al propio IFE. De esa manera, los legisladores buscaron resolver la duplicación o contradicción de funciones entre el Instituto Federal y la Secretaría de Gobernación, que hasta entonces era la instancia para gestionar y administrar los espacios del Estado en medios electrónicos. El cambio de mayor fondo en ese apartado fue la decisión para que la propaganda electoral se difundiera únicamente en espacios que corresponden al Estado y que, por lo tanto, no tendrían costo para los partidos políticos. Desde hace casi medio siglo, gracias a la Ley de Radio y Televisión de 1960, el gobierno tiene derecho a ocupar media hora diaria en cada estación. Adicionalmente, en virtud del llamado tiempo fiscal creado en 1969 y que como indicamos antes fue reducido en un 90% por el presidente Vicente Fox en octubre de 2002, el Estado puede ocupar 18 minutos diarios en cada estación de televisión y 35 en cada radiodifusora. Esos tiempos ascienden, en total, a 48 minutos diarios en cada televisora y 65 en cada estación de radio.

La reforma constitucional estableció que desde las temporadas de precampañas y hasta el día de cada elección federal, el IFE tiene derecho a 48 minutos diarios de esos segmentos. Es decir, ocupa todo el tiempo del que hasta entonces disponía el Estado en las televisoras y tres cuartas partes del espacio que hay, para esos fines, en cada radiodifusora. Esos 48 minutos no se ejercen de manera continua: han de ser distribuidos en porciones de entre 2 y 3 minutos cada hora. Y no todo ese tiempo es para los partidos. Durante las temporadas de precampaña —que es otra innovación establecida por la mencionada reforma constitucional y reglamentada en el Código Electoral— los partidos dispondrían de 18 de esos 48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión. Más tarde, antes de la fase de campañas formales, hay un lapso durante el cual todo el tiempo de mensajes políticos en cada estación debe ser cubierto

²⁰ SENADO DE LA REPÚBLICA. *Gaceta Parlamentaria*, 12 de septiembre de 2007.

con anuncios del IFE y otras instituciones electorales. Y ya en la fase de campañas, 7 de los 48 minutos le corresponden a la autoridad electoral. En total, de acuerdo con ese diseño legal, durante la temporada de campañas en elecciones intermedias como las que se realizaron en 2009, al IFE le corresponde utilizar más del 57% de todo el espacio destinado a propaganda política.

El tiempo del que dispusieron partidos y autoridad electoral en cada estación de televisión y radio en todo el país fue muy superior al que hasta entonces podían pagar con dinero fiscal. En campañas anteriores, antes de esta reforma constitucional, durante las últimas semanas de campañas los partidos e incluso la autoridad electoral llegaban a comprar espacios superiores a 48 minutos diarios en las cadenas de televisión nacional, que alcanzan las mayores audiencias. Pero eso no ocurría en la mayor parte de las radiodifusoras y televisoras del país. Así que los *spots*, lejos de desaparecer de la competencia política mexicana, se volvieron más abundantes, reiterados y notorios, pero también más enfadosos para muchos ciudadanos y desde luego para las empresas de televisión y radio cuyo disgusto con la nueva legislación fue patente.

La propaganda en medios electrónicos ya no les costaría a los ciudadanos, puesto que se difundía en tiempos que el Estado ya tenía a su disposición. Los partidos ya no tendrían que negociar con los medios las tarifas para esos anuncios ni la asignación de horarios para transmitirlos. También desapareció la mediación entre las empresas de radio y televisión y la autoridad electoral que antes cumplía, a veces tomando posición a favor de los consorcios privados, la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con las nuevas reglas toda la gestión para ocupar con propaganda electoral los espacios estatales quedaría a cargo del Instituto Federal Electoral. En el anverso de esa nueva relación se encontraba la proliferación de *spots* políticos.

6.2. Nadie puede contratar propaganda en radio y TV

La reforma contenida en la base III del 41 Constitucional también establece que nadie podrá contratar espacios para propaganda política en radio ni en televisión. Esa disposición es consecuencia, en primer lugar, de la prohibición a los partidos para gastar dinero en los medios electrónicos. Y además, de la exigencia para que los particulares dejen respaldar a trasmano a los partidos de su preferencia. La modificación a ese segmento del artículo 41 de la Constitución indica:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Esa disposición no impide que los ciudadanos se manifiesten por el medio que sea. Lo que prohíbe es que haya propaganda pagada en la televisión y la radio. Y allí radica el cambio más importante en la reforma constitucional: el dinero desaparecería, al

menos en buena medida, de la relación entre política y medios. Al quedar prohibida la contratación de espacios de cualquier índole para difundir propaganda política cesaría la condición desventajosa que, a menudo, padecían candidatos y dirigentes de los partidos cuando tenían que contratar espacios en los medios electrónicos. Se pensó que, de esa manera, los partidos dejarán de estar sometidos a los intereses de dichas corporaciones privadas.

La legislación mexicana ya prohibía la contratación de propaganda política por parte de cualquier entidad o persona a excepción de los partidos. El artículo 48 del Código Federal Electoral establecía desde septiembre de 1993 en su primer párrafo:

Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo.

En atención a ese principio, desde 2008 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, indica en su artículo 49 que los partidos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento «podrán contratar, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión». Esa taxativa se extiende a los dirigentes y miembros de los partidos «o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales». La única propaganda política autorizada será la que el IFE gestione en los tiempos de Estado en radio y televisión.

El mismo artículo reproduce, letra por letra, la disposición constitucional que transcribimos antes y que instaura el impedimento para que ninguna persona, «física o moral», contrate en radio o televisión propaganda «dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos». La prohibición para contratar propaganda en televisión y radio es muy clara: se refiere expresamente a esos medios y comprende cualquier transacción mercantil destinada a pactar la difusión de anuncios políticos. No se afecta la difusión de noticias ni de opinión política alguna. Lo que sí se limita es la contratación de *spots* como los que al finalizar la campaña presidencial de 2006 pagó el Consejo Coordinador Empresarial con mensajes destinados a perjudicar la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador.

6.3. Multa y bloqueo de publicidad a quienes vendan spots

La contratación de propaganda por parte de particulares ya estaba prohibida en la legislación electoral, pero no había sanción específica para quienes trasgredieran esa disposición. Por eso en la elección de 2006 ni el IFE, ni el Tribunal Federal Electoral, pudieron hacer algo contra los empresarios que infringieron esa norma. Ahora, merced a las reformas al Cofipe, la contratación de propaganda podría conducir a la cancelación de su registro en el caso de los partidos políticos que reincidieran en esa falta y con multas de hasta 500 días de salario mínimo a los ciudadanos y de cien mil días a las empresas que hicieran tal contratación.

Las empresas de televisión o radio que vendieran espacios para la difusión de propaganda política, en una primera falta, serían amonestadas y luego recibirían multa

de hasta 100.000 días de salario mínimo. De reincidir, la autoridad electoral podría suspender hasta por 36 horas los espacios destinados a publicidad sin afectar el resto de la programación. También se contempló la posibilidad de gestionar la revocación de la concesión de la empresa que persistiera en esa infracción. Aunque el Cofipe no se refiere expresamente a esa rescisión, la reforma Constitucional sí abre tal posibilidad: «Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley».

Algunos cuestionamientos a la prohibición para contratar propaganda en medios electrónicos insistieron en que dicha disposición vulneraba la libertad de expresión. Ése fue el argumento principal de un grupo de 15 escritores y, por otra parte, de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Coparmex, que buscaron amparos judiciales contra la reforma constitucional. A mediados de 2009, en plena temporada de campañas, ese litigio seguía abierto. La Suprema Corte de Justicia había resuelto, a fines del año anterior, que las personas y organizaciones que se considerasen afectadas por deficiencias en el procedimiento para la aprobación de una reforma constitucional podrían obtener de un juez federal un amparo, es decir, la suspensión de los efectos legales resultado de la acción legislativa que se estuviera impugnando. Aún faltaba, sin embargo, que la Corte dijera la última palabra sobre la constitucionalidad de la reforma que prohibía la contratación de propaganda política en radio y televisión.

Considerar que esa reforma era una taxativa a la libre expresión equivalía a considerar que solamente con el poder del dinero, pagando por espacios en radio y televisión, era posible ejercer esa libertad. No es la libertad de opinión o de prensa lo que limitaba esa disposición constitucional sino, en todo caso, la libertad mercantil de las empresas de radiodifusión para lucrarse con las campañas políticas y desde luego el poder del dinero para influir sobre los ciudadanos.

6.4. Mensajes negativos, agresividad y subjetividad

Otra de las modificaciones resultado de la reforma constitucional de 2007 prohibió a los partidos hacer propaganda negativa. Esa disposición atiende a otro de los problemas identificados en las campañas de 2006, cuando uno de los temas de mayor discusión fue la abundancia de agravios y descalificaciones entre los principales partidos.

La «propaganda negativa», como algunos la han llamado, deteriora la vida pública y es síntoma, a la vez que acicate, de una cultura política en donde prevalecen los impulsos y recursos más primitivos. En vez de argumentos y propuestas, la descalificación de los contrarios, sobre todo cuando se injuria o se propagan difamaciones, propicia una competencia electoral que acaba desacreditando a la competencia política y a todos sus actores. Sin embargo, es difícil pensar en una campaña electoral en donde no haya descalificaciones. La propaganda negativa forma parte de la lucha política misma. En un contexto de insuficiente cultura cívica, con actores políticos que no se respetan unos a otros ese recurso será utilizado con más intensidad y, sobre todo, con mayor rispidez.

Es difícil sancionar a la propaganda negativa porque, antes que nada, resulta inevitable que haya alguna dosis de subjetividad para definir en qué momento una campaña traspone la tenue línea entre la competencia limpia y los recursos que no lo son. Tomemos dos ejemplos de la disputa política en las campañas de 2006. Siempre habrá quienes consideren que calificar a un candidato como *peligro para México* —como hizo el PAN contra el candidato presidencial del PRD— es una forma de propaganda negativa; pero también habrá aquellos que, con otros argumentos, sostengan que esa apreciación puede formularse en ejercicio de la libertad de expresión. O, en otro caso célebre en aquellas campañas, cuando Andrés Manuel López Obrador aseguró que un cuñado de Felipe Calderón se había beneficiado ilegítimamente con recursos públicos, según algunos hacía una denuncia honesta y valiente pero, según otros, ésa era una imputación difamatoria porque no estuvo respaldada con pruebas fidedignas.

La adición al artículo 41 constitucional relativa al contenido de la propaganda, establece: «En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas». Dicha instrucción constitucional a los partidos es una de las novedades normativas que puso en mayores aprietos a la autoridad electoral. El IFE en primera instancia y después el Tribunal Federal Electoral deben resolver cuándo las campañas eran limpias, o no.

Varios de los diferendos políticos y jurídicos más intensos durante la temporada electoral de 2009 se derivaron de *spots* agresivos que los partidos difundían para descalificar a sus adversarios. Algunos de esos mensajes se propagaron inicialmente en Internet pero adquirieron notoriedad al ser insistentemente mencionados en radio y televisión y, más tarde, al ser motivo de discusión y en ocasiones sanción por parte de las autoridades electorales.

6.5. *Fin a la promoción personal; cambio en publicidad política*

Una más de las reformas con las cuales el Congreso pretendió modificar sustancialmente la relación entre política y medios estableció, en el multicitado artículo 41, que durante las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, «deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental». Esa disposición recuperaba lineamientos similares en la anterior legislación electoral pero ahora estaba acompañada de sanciones precisas. Y aunque no los mencionó de manera expresa, tendría que afectar no solamente a la televisión y a la radio sino además a los medios impresos. Sin embargo en la ley reglamentaria —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— el Congreso únicamente estableció sanciones para quienes incumplieran esas disposiciones en la radio y la televisión.

Y aunque tampoco recibe lineamientos específicos en el Cofipe, también afectaría a los medios impresos otra de las disposiciones aprobadas en la Constitución, en este caso en el artículo 134:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá

tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El nuevo Cofipe estableció una salvedad importante al veto de propaganda personalizada. En su artículo 228 abre un plazo para que, cada año, los gobernantes den rienda suelta a sus afanes promocionales anunciando el contenido de sus informes de labores. El párrafo en cuestión del 228 indica:

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Así que todos los años, durante dos semanas, cada gobernante tendría derecho a saturar con voz e imagen los medios electrónicos —siempre y cuando contase con el dinero necesario para pagar tales espacios— pero, en las 50 semanas restantes, debería abstenerse de dichas comparecencias publicitarias. Eso dice la Constitución. Sin embargo, por falta de precisiones en la ley reglamentaria y por ausencia de decisión suficiente en la autoridad electoral, la propaganda de funcionarios públicos no desapareció de la televisión y la radio mexicanas²¹.

Peor aún, esa disposición fue aprovechada, distorsionándola, para emprender lo que algunos comentaristas consideraron como el inicio del fin de la reforma electoral en materia de medios de comunicación. En los primeros meses de 2009 el Partido Verde Ecologista, PVEM, difundió una intensa campaña de anuncios en radio y televisión en donde algunos de sus diputados mencionaban sus logros legislativos atribuyéndolos al partido en donde forman filas. A fines de marzo el IFE consideró que esos anuncios eran propaganda electoral disimulada e ilegal y además de imponerle una multa a ese partido ordenó que los *spots* fueran suspendidos. Sin embargo, a comienzos de mayo el Tribunal Federal Electoral, Trife, impuso una interpretación distinta: esos anuncios eran parte de la información que los legisladores del Partido Verde tienen derecho a ofrecer a los ciudadanos y fueron legales, de acuerdo con la sentencia de dicha autoridad.

La autorización para que cada año los gobernantes contraten espacios publicitarios estaba pensada para aquellos que desempeñan funciones ejecutivas como resultado de una elección popular y que tienen obligación legal de rendir un informe anual. Ése es el caso de los presidentes municipales, jefes delegacionales, gobernadores y del presidente de la República. Los legisladores no tienen esa exigencia legal y por eso resultó

²¹ Especialmente notorios fueron los anuncios, pagados con fondos públicos, que promovieron al gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard y que fueron transmitidos casi diariamente en canales de Televisa durante todo el primer semestre de 2009. Ambos se encontraban entre los personajes con mayores posibilidades de ser designados candidatos a la elección presidencial de 2012, uno en el PRI y el otro en el PRD.

harto discutible la decisión del Tribunal Electoral sobre los anuncios del PVEM. Con esa resolución el Trife abrió la puerta para que, a través de sus legisladores, cualquier partido pudiera burlar la prohibición constitucional para la compra de propaganda electoral.

6.6. Medios, dinero y política. Más Constitución y menos televisión

De esa manera, en menos de dos años las principales fuerzas políticas mexicanas transitaron de la sujeción a las empresas mediáticas a la creación de formas iniciales de regulación, por lo menos para la propaganda electoral. Y en los dos años siguientes, aceptaron o incluso auspiciaron un proceso de rectificaciones que podría conducir a la modificación de la reforma constitucional cuando haya sido instalada la nueva Legislatura del Congreso, a partir del otoño de 2009. En pocos meses el péndulo de esa relación volvería al campo de los consorcios comunicacionales. Acotadas fundamentalmente por conveniencias coyunturales, las posiciones de los partidos respecto de corporaciones como Televisa y Televisión Azteca han sido tornadizas e inconsistentes y no han estado regidas por una concepción precisa acerca de la relación que buscan entre el Estado y las empresas mediáticas.

La reforma constitucional de 2007 implicó un viraje respecto de la supeditación que los partidos, para hacer política y relacionarse con la sociedad mexicana, habían alcanzado en relación con tales empresas comunicacionales. Esa reforma expresó el convencimiento de la clase política acerca de la importancia de los medios de comunicación, pero, sobre todo, el reconocimiento de la unilateralidad con la que pueden desempeñarse tales medios. Los legisladores acotaron en 2007 la posibilidad de que los consorcios comunicacionales favorecieran a uno u otros partidos, pero no enfrentaron el problema fundamental que experimenta el sistema mediático mexicano que es la intensa concentración de muchos medios en pocas manos. Esa concentración impide la competencia, propicia el funcionamiento autoritario de los medios y deja las posibilidades de cobertura plural de los acontecimientos públicos sujetas a la discrecionalidad de unos cuantos actores, voceros o patrones mediáticos.

Un día antes de que el Senado aprobara esa reforma constitucional, los propietarios de los medios de radiodifusión más influyentes enviaron a sus conductores y locutores de televisión y radio más conocidos a exigir a los legisladores que no votaran esas enmiendas. Aquel insólito encuentro en las oficinas del Senado, la tarde del 11 de septiembre de 2007, fue transmitido por las dos televisoras privadas en directo y en cadenas nacionales. Nunca antes se había manifestado una desavenencia tan abrupta, y sobre todo tan abierta, entre el poder mediático y la clase política en México. Por eso el día de la votación el líder de los senadores del Partido de la Revolución Democrática, Carlos Navarrete, consideró:

¿Qué ocurrió para que después de debates intensos y de desencuentros notables, las principales fuerzas políticas, las que están en el gobierno y las que están en la oposición, lleguen a un acuerdo en materia de una reforma constitucional en materia electoral? Hay que decirlo para que se conozca: lo que ocurrió fue que entramos en conocimiento y en conciencia plena de que no puede repetirse el fenómeno de la elección del 2006, que las viejas reglas del juego para acceder al poder están caducas,

que ya no sirven, que facilitan el enfrentamiento y la división sin salidas institucionales, que las reglas viejas ya no funcionan para la nueva competencia electoral²².

Aquella reforma constitucional, como hemos indicado, estableció cambios de diversa índole en el sistema electoral pero el más relevante fue la gratuidad en la propaganda política. Se trataba, en palabras de ese legislador, de que

a partir del 2009 el poder del dinero legal por encima del escritorio que el IFE le entrega a los partidos políticos, pero también el dinero ilegal que llega por debajo de los escritorios en efectivo a las oficinas y a las empresas de radiodifusión y de televisión, que el poder del dinero de origen incierto, el poder del dinero, sea expulsado de la lucha por el poder en México. Y que establezcamos normas y reglas que permitan que los políticos en campaña, los candidatos en busca del voto popular se concentren con sus partidos, con sus afiliados, con sus simpatizantes, en la promoción de ideas, de programas, de proyectos para convencer a cada mexicano y cada mexicana, de la viabilidad de su proyecto político, pero que lo hagan con instrumentos transparentes. Y terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo, con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en la televisión y en la radio en las campañas electorales.

Ese crudo reconocimiento de los intereses afectados con la reforma constitucional —que al menos durante algunos meses ocasionaría la cerrazón de las televisoras nacionales para informar acerca de las actividades del Senado— era advertido claramente por el senador Navarrete:

Estamos tocando por la vía de la reforma constitucional a intereses fácticos mediáticos, intereses que asumen que porque son concesionarios o permisionarios de un bien público, que se les olvida con mucha frecuencia eso, pueden imponerse al Estado y a sus órganos, y pueden poner de rodillas a partidos, a candidatos, a legisladores y a todos en la sociedad, porque controlan el acceso a la televisión y a la radio, y eso no puede seguir más. Eso es lo que estamos parando en seco, eso es lo que estamos impidiendo con la reforma²³.

En una infrecuente coincidencia, el coordinador de los senadores del Partido Revolucionario Institucional, Manlio Fabio Beltrones, compartió los argumentos de su colega del PRD y respaldó la reforma constitucional de esta manera:

La reforma representa un cambio de raíz en el modelo electoral, y restablece los principios de equidad, proporcionalidad y representación que en una democracia consolidada deben normar el sistema electoral. La reforma reafirma condiciones para el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos y los partidos; porque garantiza el sufragio efectivo y libre, al establecer un sistema competitivo y justo, en el que se propicia la definición, el contraste y la elección de las ofertas políticas²⁴.

²² Carlos Navarrete Ruiz, intervención en la sesión del 12 de septiembre del Senado de la República. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. LX Legislatura, Año II, miércoles 12 de septiembre de 2007.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Manlio Fabio Beltrones Rivera, intervención en la sesión del 12 de septiembre de 2007 del Senado de la República. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos*, cit.

Para Beltrones, esas modificaciones constitucionales coadyuvarían a la gobernabilidad. La manera como lo dijo resulta significativa:

La reforma promueve la superación del déficit de gobernabilidad que caracteriza el actual régimen político, garantiza un equilibrio funcional entre los poderes públicos, y una rendición institucional de cuentas. La reforma fortalece el poder a los electores, al asegurar que la competencia política se realice con base en las propuestas, las trayectorias y las ideas y no en base a prácticas denigrantes y polarizantes. La reforma permite agregar calidad a nuestra democracia, al permitir que sean los votos, sólo los votos, y no el dinero, lo que cuente y se cuente²⁵.

Y en ese tono, el líder de los senadores del Partido Acción Nacional y en aquel periodo de sesiones presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Santiago Creel, dijo acerca de las empresas de radio y televisión y su desempeño político:

El dinero es lo que ha distorsionado, es lo que ha pervertido, la relación entre medios electrónicos, partidos y candidatos, donde se mezclan intereses económicos, comerciales, políticos e informativos. Una relación, por cierto también, en la que nadie o casi nadie, puede arrojar la primera piedra y hay que decirlo con claridad, y yo por delante; en la que los políticos y pero también los medios somos corresponsables²⁶.

Para Creel, la solidez de dos cadenas nacionales de televisión como las que han existido en México no era necesariamente evidencia de la fortaleza del sistema mediático. Sin precisar que sería deseable una mayor diversidad en los medios pero apuntando hacia esa opción, el senador panista dijo aquel 12 de septiembre en la Cámara Alta:

Sí, queremos una industria fuerte y competitiva; claro que sí, una industria que pueda afrontar los retos de la globalización, de la digitalización, pero también y sobre todo los retos de la democracia. La reforma política, a como yo entiendo esta reforma electoral, no es solamente un cambio político; es sobre todo un cambio de cultura política. La finalidad es que nuestros actos y nuestras decisiones se orienten más por las ideas y los principios, que por los *spots*. Que pensemos más en la Constitución y menos en la televisión²⁷.

Nos hemos detenido en los discursos de los líderes senatoriales porque dan cuenta de una convergencia insólita —aunque voluble, como se vería en poco tiempo— en el poder político mexicano. Nunca antes se había producido un reconocimiento tan explícito de la clase política tanto a la capacidad de acción, propagación y presión de los medios de comunicación de masas (específicamente la televisión y la radio) así como, en ese caso, a la necesidad de acotarlo con reglas que privilegiasen a otros actores políticos. Y al mismo tiempo en pocas ocasiones se había registrado una con-moción tan notoria debido a reajustes entre la clase política y sus aliados como la que se manifestó en aquella ocasión respecto de los medios electrónicos. La reforma constitucional del otoño de 2007 no significó una ruptura definitiva entre políticos y medios de comunicación pero marcó una distancia que hasta entonces no había existido entre esos protagonistas de la vida pública mexicana.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Santiago Creel Miranda, intervención en la sesión del 12 de septiembre de 2007 del Senado de la República. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos*.

²⁷ *Ibidem*.

6.7. *Del dicho, al hecho. Las televisoras entorpecen las nuevas reglas*

El calendario no avanzaría mucho para que se conocieran los saldos de esa aparente ruptura entre la clase política y el poder mediático. Enfrentados a la inminencia de nuevas elecciones, los dirigentes de los tres partidos más importantes desandaron los pasos que habían logrado con el discurso y las medidas tan enfáticamente manifestados en 2007.

El Partido de la Revolución Democrática pronto estuvo afectado por divisiones internas tan drásticas que su principal dirigente, Andrés Manuel López Obrador, respaldaría a los candidatos de otros partidos —los partidos del Trabajo y Convergencia— en las elecciones intermedias de 2009. Los cuestionamientos a las televisoras no desaparecieron de la retórica del PRD pero no estuvieron acompañadas de ningún compromiso práctico. El programa de trabajo de Jesús Ortega, el dirigente nacional del PRD electo después de una fortísima crisis en ese partido, no contenía una sola alusión a la postergada reforma de los medios de comunicación. Carlos Navarrete, el líder senatorial que tan enfáticamente se refería a ese tema en septiembre de 2007, también soslayó ese tema durante los siguientes años.

Por su parte el priista Manlio Fabio Beltrones, otro de los dirigentes del Senado que arengaron en septiembre de 2007 a favor de la reforma constitucional en materia de propaganda política, presentó en junio del siguiente año una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión para que los empresarios de la radio que tuvieran frecuencias de Amplitud Modulada pudieran obtener nuevos canales en la banda de Frecuencia Modulada. Ésa era una antigua exigencia de dichos empresarios, y no había sido satisfecha debido a los huecos en la legislación en materia de concesiones. La iniciativa de Beltrones no fue aprobada, en parte porque el presidente de la República, Felipe Calderón, expidió un decreto para que los radiodifusores con frecuencias de AM las canjearan por espacios en FM. Sin embargo, a ese senador del PRI su propuesta le permitió granjearse la simpatía de los consorcios mediáticos después del distanciamiento de 2007.

Distinta fue la suerte del otro senador que defendió la reforma constitucional que canceló la compra de propaganda política en televisión y radio. No había pasado ni siquiera un año de aquella decisión cuando, en junio de 2008, Santiago Creel fue destituido como coordinador de los senadores del Partido Acción Nacional. Esa decisión la tomó el presidente nacional del PAN, Germán Martínez, por indicaciones del presidente Felipe Calderón. A ambos les inquietaba el rechazo de las televisoras a las iniciativas de Acción Nacional, especialmente en la discusión sobre la reforma del régimen de la empresa petrolera, Pemex, que ocurriría en los siguientes meses.

La deposición de Creel fue resultado de una exigencia de Televisa y TV Azteca al gobierno federal y al PAN. Desde la aprobación de la reforma constitucional, esas televisoras lo habían vetado en todos sus espacios informativos pero el enfado que les suscita ese legislador se expresó, además, de manera inaudita. El 2 de julio de 2008 Televisa transmitió en el noticiero matutino del principal de sus canales escenas de una reunión en el Senado de la República en la que estaba presente Santiago Creel. Para que no apareciera en televisión ni siquiera por unos segundos, el rostro de ese legislador fue borrado del video que difundió el noticiero, al estilo de las más obvias purgas estalinistas que quitaban la imagen de los opositores del régimen soviético de las pinturas y fotografías en donde habían aparecido.

Un año después, a mediados de 2009, el senador Creel seguía siendo motivo de comentarios injuriosos con mucha frecuencia en los noticieros de la otra empresa, Televisión Azteca. Un grupo de empleados de esa televisora —reportero, camarógrafo, sonidista, iluminador— lo seguían a cuanto compromiso público o privado tenía que cumplir en espera de grabarlo en alguna situación desfavorable o comprometedora.

Los tres ejemplos que mencionamos son paradigmáticos de la conducta que los partidos políticos suelen tener ante el poder mediático. Cuando no lo enfrentan como en 2007, prefieren soslayar sus implicaciones, respaldan sus exigencias o son víctimas de sus represalias: así les sucedió en los años siguientes a los senadores Navarrete, Beltrones y Creel, respectivamente.

Las televisoras, por lo demás, recibieron las nuevas reglas en materia de propaganda electoral con algunos desplantes de insolencia e ilegalidad. Durante los primeros días de las campañas de 2009, entre enero y febrero, los mensajes de los partidos con los cuales se estrenaba el uso de tiempos del Estado para difundir anuncios políticos fueron difundidos sin respetar los horarios establecidos por la autoridad electoral. En varias ocasiones, Televisa y Azteca sincronizaron sus transmisiones para difundir al mismo tiempo los mensajes de los partidos durante seis minutos consecutivos, en vez de distribuirlos a razón de tres minutos durante cada hora. Algunos de esos largos segmentos fueron colocados durante la transmisión de encuentros de fútbol *soccer* y fútbol americano, precedidos por letreros que advertían que esas interrupciones eran culpa de los partidos políticos y de la autoridad electoral. Con todo ello, evidentemente, las televisoras querían predisponer a los espectadores en contra de la propaganda política y los partidos.

Esas triquiñuelas mediáticas violaban la ley electoral e incluso la Constitución, pero los consejeros del Instituto Federal Electoral se dividieron cuando discutieron las sanciones que les impondrían a las televisoras. Después de varios meses de controversia jurídica, el Tribunal Electoral ratificó algunas multas para Televisión Azteca y Televisa pero el efecto de perturbación que esas empresas buscaron incorporar a la propaganda política ya estaba ocasionado.

Las campañas contra las campañas —es decir, la insistencia de las corporaciones mediáticas en los excesos que le atribuyen al modelo de comunicación política dispuesto en la reforma de 2007— también tuvieron asidero en la monótona y cansina repetición todo el día, varias veces durante cada hora, de *spots* por lo general cargados de retórica política convencional, laudatoria de sí mismos o descalificatoria de sus adversarios, que los partidos utilizaron para ocupar los espacios gratuitos en radio y televisión. Deficiente en calidad, la propaganda política era desmesurada en cantidad: el tiempo asignado a los partidos y al IFE en cada frecuencia había resultado excesivo. La reforma constitucional, concebida para establecer límites a la capacidad de influencia y apremio de los consorcios comunicacionales, estaba naufragando antes de que terminara la primera temporada electoral en la que era puesta a prueba. Su finalidad principal, que era cancelar la influencia del dinero para la adquisición de espacios en radio y televisión, seguía resultando pertinente.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Lo que no habían querido los partidos y sus legisladores era crear auténticos contrapesos en el campo comunicacional, no para acallar voz alguna sino, al contrario, para que más empresas y grupos de la sociedad tuvieran derecho a contar con frecuencias de radio y televisión. Allí radicaría la auténtica reforma para la comunicación y sus implicaciones políticas. Más allá de que surjan esos y otros contrapesos delante de los consorcios privados, quizá es hora de reconocer la necesidad de ampliar las miras de la discusión mexicana acerca de los medios de comunicación y tratar de entenderla en el contexto de las transformaciones recientes —y aún insuficientemente consolidadas— en las relaciones entre democracia, sistemas políticos y Estado contemporáneos. Con ese afán, un poco antes de que terminara el milenio, Silverstone emplazaba a refrescar y ensanchar las miradas analíticas sobre estos asuntos:

Necesitamos una reevaluación fundamental de la relación de los medios con el sistema político. Según las palabras de Giddens, vivimos en un mundo global de estados sin enemigos y de gobernancia [*governance*] más que de gobierno. Se trata de un mundo, sin embargo, que en su pluralidad no puede disfrazar la presencia continua de una diferencia y un conflicto fundamentales, tanto dentro de los estados como entre ellos. ¿Cómo habrá que manejarlos? ¿Qué papel pueden cumplir los medios? Es un desafío enorme...²⁸.

Para zanjar ese desafío hay que comenzar por reconocer que los medios de comunicación son indispensables para ejercer la gobernabilidad. Pero también hay que convenir en que no son infalibles. Y es preciso evitar que se vuelvan o que sigan siendo irremediables. Eso es lo que no ha entendido, o no ha querido entender, la clase política mexicana.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa y ESTEINOU M. Javier (coords.) (en prensa). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. UAM Xochimilco.
- ÁVILA PIETRASANTA, Itma; CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida y SOLÍS LEREE, Beatriz. *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México: Senado de la República y Fundación Friedrich Ebert, 2002.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego (coords.). *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- DIAMOND, Laity y PLATTNER, Marc (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.
- EXENIR, José Luis. *MediaMorfosis. Comunicación política e in/gobernabilidad en Democracia*. La Paz, Bolivia: Plural Editores y Ediciones Fado, 2005.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima. «¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?». *Nexos*, número 352, abril 2007. México.
- GARCÍA CALDERÓN, Carola (coord.). *Campañas, partidos y candidatos. Elección 2006*. México: Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2007.

²⁸ SILVERSTONE (2004: 232-233). La primera edición de este libro se publicó en Londres en 1999.

- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel. *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. San José, Costa Rica: OEA e IDEA, 2005.
- HALLIN, Daniel C. y MANCINI, Paolo. *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Editorial Hacer, 2008.
- LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Instituto Federal Electoral, 1997.
- MCCOY, Jennifer, «Sobre la democracia como organización social». En PNUD. *La democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 235.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, 2004a.
- *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Lima, 2004b.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique et. al. *Gobernabilidad democrática, cultura política y medios de comunicación en México*. México: Universidad de Guadalajara, 2007.
- SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus, 1998.
- SENADO DE LA REPÚBLICA. *Gaceta Parlamentaria*, 12 de septiembre de 2007.
- *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. LX Legislatura, Año II, miércoles 12 de septiembre de 2007.
- SILVERSTONE, Roger. *¿Por qué estudiar a los medios?* Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2004.
- TREJO DELARBRE, Raúl: *Democracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México: Cal y Arena, 2001.
- *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena, 2005.
- *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios*. México: Cal y Arena (en prensa).
- VARIOS AUTORES. *Ley de medios: poder sin contrapesos*. Serie Perspectivas progresistas. Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, 2006.