Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PUBLICIDAD POLÍTICA Y LEGISLACIÓN ELECTORAL: LA COMUNICACIÓN EXTRAVIADA

Julio Juárez Gámiz*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La reforma electoral de 2007 y el modelo actual de publicidad política.* III. *El pautaje anticipado.* IV. *Negatividad e información.* V. *El IFE como regulador de contenidos.* VI. *La no gratuidad del actual modelo de publicidad política.* VII. *La "dieta cultural" de la democracia publicitaria.* VIII. *La audiencia al centro de un nuevo modelo de comunicación política.* IX. *Referencias.*

I. Introducción

La comunicación es materia de debate relativamente reciente en la ley electoral. Hasta antes de 1994, su tratamiento quedaba acotado al acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. A partir de la reforma electoral de aquel año y hasta el más reciente proceso legislativo en 2007 para modificar la ley electoral, la discusión sobre la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos ha ido *in crescendo*. Esto ha representado, entre otras cosas, un cambio sustantivo en la conceptualización del papel que la comunicación juega en los procesos electorales y, en general, en la vida democrática del país. Una conceptualización, dicho sea de paso, que hoy trasciende lo electoral.

La comunicación como actividad persuasiva e informativa, a la vez adquirió relevancia debido a tres fenómenos sustantivos y dispares. Primero, a una alternancia democrática que redistribuyó el poder político al iniciarse el nuevo milenio. Segundo, al consecuente incremento de la competitividad electoral a nivel municipal, estatal y federal. Por último, y en sentido contrario a estos avances democráticos, a la consolidación de un mercado

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

mediático marcado por la concentración comercial y ante el cual la emergente clase política desarrolló una fuerte dependencia.

Múltiples abordajes teóricos y experimentales han resaltado el papel de estos actores como variables que indiscutiblemente ayudan a explicar el resultado de una elección. No obstante la incisiva participación de los medios de comunicación en la vida democrática del país, hablar de la comunicación como un ejercicio discursivo-interpretativo va más allá del desempeño editorial de los medios o de los esfuerzos persuasivos de los partidos políticos. Implica, eventualmente, hacer referencia a la manera en la cual la ciudadanía utiliza la información que los medios de comunicación difunden. Nótese que el verbo utilizar otorga al receptor de un mensaje la capacidad de decidir qué hacer con la información que le es presentada. Contraria a la afirmación recurrente que circunscribe el papel de las audiencias al de receptoras pasivas de información, el enfoque adoptado en este escrito establece que cualquier persona que interactúa con un medio de comunicación funge como el principal agente de procesamiento de la información. Esto es, que la negatividad, veracidad o utilidad informativa de un mensaje no son características intrínsecas del mensaje sino que construyen en la interpretación subjetiva de los sujetos.

Adicionalmente, el impacto de nuevas tecnologías en la industria mediática ha llevado a la relación entre medios y política a una relación vertiginosa que, en muchas ocasiones, rebasa la legislación en turno. Ya sea por el dinamismo tecnológico o por la incapacidad del legislador por anticipar diversos fenómenos en el ámbito de la comunicación política (basta que recordemos cómo la regulación de las campañas en Internet fue prácticamente ignorada en el proceso de reforma electoral de 2007), nos enfrentamos a un fenómeno que parece eludir nuestra comprensión y que termina alterando permanentemente la definición que tenemos respecto a la función de la comunicación en el ámbito electoral.

Prueba de ello es lo que ha sucedido en la última década en materia de publicidad política. La necesidad de los partidos políticos de comprar tiempo aire y difundir así cientos de miles de *spots* publicitarios se justificó en 1996 frente a la patente inequidad informativa en la cobertura de las campañas electorales, particularmente la hecha por la televisión. Al paso de dos elecciones presidenciales (2000 y 2006) y dos procesos federales intermedios (1997 y 2003), el modelo de adquisición de tiempo aire quedó en entredicho tanto para la clase política como para un amplio sector de la sociedad mexicana. El espíritu de la reforma electoral de 2007 buscó limitar el papel del dinero en la contienda electoral y con ello desactivar el pacto de

conveniencia entre los concesionarios de la radio y la televisión y los partidos políticos. Pacto basado en la compra de espacio televisivo y radiofónico con recursos provenientes del financiamiento público de los partidos.

Terminadas las elecciones presidenciales de 2006 la sociedad mexicana mostró su abierto rechazo a dicho acuerdo, considerándolo una transacción alevosa por parte de los concesionarios de la radio y la televisión, que lucraban con un espacio radioeléctrico que, en principio, pertenece al estado mexicano y al que los partidos accedían utilizando el dinero de los contribuyentes. Así, una ley que facultaba a los partidos comprar tiempo aire en televisión, que apenas 12 años atrás había sido definida como un avance indiscutible en materia electoral, fue de pronto catalogada como una aberración del modelo democrático mexicano por legisladores de los partidos políticos que, en su momento, fueron los responsables de establecer el esquema de contratación de tiempo aire. La enorme dependencia de candidatos y candidatas, o quienes aspiran a serlo, por aparecer en los medios de comunicación masiva generó una espiral de gastos inaceptable incluso para los partidos, al menos durante las campañas electorales. A pesar de haberse interrumpido esta espiral de gasto electoral, la dependencia aquí referida no sólo no ha desaparecido sino que ha aumentado en los últimos años.

En materia de comunicación es posible sugerir que el marco regulatorio electoral ha seguido un camino errático y contradictorio. La principal razón de ello es un profundo desinterés por parte de los partidos políticos por entender cómo utiliza la gente la información difundida en los medios de comunicación y cuál es la función de la comunicación en la construcción de una cultura democrática sólida. Por ello la publicidad política ha generado grandes expectativas persuasivas para los partidos políticos, pero en los hechos ha demostrado ser de poca utilidad comunicativa para el electorado.

El presente artículo hace una revisión crítica de la reforma electoral de 2007 en materia de publicidad televisiva. Se analizan, por tanto, los principales fundamentos detrás de la modificación al esquema de acceso a los medios masivos de comunicación por parte de los partidos políticos, señalando cinco elementos que el autor considera fueron soslayados al momento de trazar la ley electoral vigente: 1) el pautaje anticipado; 2) negatividad e información; 3) el papel del IFE como regulador de contenidos; 4) la no gratuidad del modelo de comunicación política y 5) la dieta cultural de la publicidad política. Elementos que conciernen directamente al papel de la ciudadanía como contraparte de un modelo de comunicación política que, actualmente, insiste en privilegiar la voz de los comunicadores, al tiempo

que busca someter a la pasividad televisiva a sus receptores. Todo esto dentro de un modelo de comunicación pensado, en los intereses persuasivos y electorales de corto plazo de los partidos políticos, en detrimento de la construcción de una cultura democrática de largo plazo.

II. La reforma electoral de 2007 y el modelo actual de publicidad política

Es necesario reconocer avances importantes en la reforma electoral aprobada por el poder legislativo en septiembre de 2007. En primer lugar se encuentra la disminución neta del gasto electoral, particularmente el dinero destinado al financiamiento de los partidos políticos como parte de sus prerrogativas, dinero que se terminaba en las arcas de los concesionarios de la radio y la televisión en un alto porcentaje, más del 70% en 2006. A pesar de la molestia que esta medida causó al interior de la industria radial y televisiva, el Senado de la República supo resolver con decisión la prohibición expresa a los partidos políticos para adquirir tiempo aire y, así, colocar al Instituto Federal Electoral (IFE) como la única autoridad, facultada para administrar los tiempos oficiales del estado en radio y televisión, durante la duración de las precampañas y en las campañas (18 minutos diarios en el primer caso y 41 minutos en el segundo por cada estación de radio y canal de televisión tan sólo para los partidos políticos). Es indudable que esto representó un parteaguas en materia del acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación y del uso del tiempo oficial del estado mexicano.

La medida ya dio sus primeros frutos al inicio del proceso electoral intermedio de 2009. De no haber sido aprobada la reforma electoral en 2007 los partidos hubieran recibido, tan solo para gastos de campaña, 2 mil 900 millones de pesos. El establecimiento de nuevos porcentajes para la entrega de los gastos de campaña en función del gasto ordinario de los partidos, pasando del 100% al 30% en campañas intermedias y a 50% en campañas presidenciales, implicó un ahorro para el erario público de alrededor de 2 mil 300 millones de pesos.

Otro logro importante de la reforma electoral fue el diseño de campañas y precampañas más cortas. Aún con la resaca de seis largos meses de campaña presidencial en 2006, más un periodo igualmente largo de precampañas sin regulación expresa, el legislador tomó nota del reclamo popular recortando los tiempos y definiendo expresamente el concepto mismo de precampaña para llevar a cabo los procesos internos de los partidos políticos encamina-

dos a seleccionar a sus candidatos. Reducir la duración de las campañas iría destinado a atenuar las exigencias financieras que los partidos enfrentaban al competir durante varios meses, además de abatir el cansancio del electorado frente a procesos electorales tan largos como tediosos.

Un tercer logro expresado en la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue la prohibición expresa a grupos de interés privado de adquirir publicidad a favor o en contra de un candidato determinado y así incidir en las preferencias del electorado. En el mismo sentido se llevó a la Constitución la prohibición a administraciones en los tres niveles de gobierno de utilizar la publicidad oficial, aquella contratada con dinero del erario público, para promover las acciones de gobierno durante las campañas electorales e influir de manera inequitativa en el resultado de la elección. Además, el mismo artículo 41 lleva ahora la prohibición, antes comprendida únicamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a los partidos políticos de difundir expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Esta medida buscó, por un lado, preservar la equidad en la contienda al no poder contar los partidos con el apoyo, directo o indirecto, de gobiernos afines o grupos de interés privado y, por otro, "elevar" el discurso político limitando la negatividad de las campañas basadas en descalificaciones sin fundamento y en ataques personales. La interpretación de ciertos grupos de académicos y especialistas sobre el concepto de la libertad de expresión trajo consigo un intenso debate respecto a la libertad de un partido y/o candidato para criticar a sus contrincantes y a la vez ser sujeto mismo de crítica. Mostró, además, un fracaso en la autorregulación de los partidos en materia de comunicación política, quienes reconocieron su incapacidad para aceptar las reglas del debate discursivo, poniendo en manos del IFE la calificación jurídica del discurso político en México.

A pesar de estos indiscutibles avances podemos apreciar también que muchos de los preceptos de la reforma electoral en materia de comunicación fueron discutidos tomando más en cuenta la forma que el fondo. Particularmente en lo tocante a publicidad política parecería que la discusión se redujo a la aritmética distributiva del tiempo oficial y a la recuperación del papel tutelar del estado sobre el tiempo fiscal regenteado por los concesionarios de la radio y la televisión. Sin embargo, no hubo un cuestionamiento profundo a la principal premisa del actual modelo de comunicación política: repetir es persuadir. Así, a pesar de los avances arriba señalados hay que señalar una limitación fundamental en dicha reforma resumida en la

validación de un modelo de comunicación política basado en la concepción cuantitativa de la comunicación. Al respecto de este señalamiento general me permito desarrollar las cinco consideraciones respecto a la reforma electoral en materia de publicidad política referidas anteriormente.

III. El pautaje anticipado

Una primera observación a la actual ley electoral cuestiona el pautaje anticipado de la publicidad de los partidos de acuerdo al cual podrían pasar varios días entre la producción de un mensaje y su transmisión. Esto impactará en dos frentes. Uno, en limitar la estrategia publicitaria de los partidos dificultando la segmentación de mercados electorales y haciendo irrelevante un diseño más afinado de sus mensajes. Dos, en la anulación dialéctica de sus contenidos con el discurso de los medios. Vamos por partes. El primer punto se refiere a que los partidos políticos ya no podrán producir y transmitir *spots* en periodos muy cortos, al verse sujetos al pautaje que define el Comité de Radio y Televisión del IFE, por lo que se verán obligados a entregar de manera anticipada sus producciones sin saber lo que sus competidores harán por su cuenta.

El pautaje anticipado representa una contradicción fundamental en el nuevo modelo de comunicación establecido en la ley electoral. Esto es así porque los partidos políticos harán uso masivo —casi 10 millones de *spots*— de una herramienta de comunicación cuya principal virtud es incidir de manera inmediata en la agenda mediática. Países como los Estados Unidos que sostienen el modelo cuantitativo de publicidad política, en México han sido notorios estos casos desde las elecciones presidenciales de 2000, demuestran que la razón de ser de los *spots* es su velocidad estratégica y no su planeación anticipada. Enviar las producciones al IFE semanas antes de que salgan al aire augura su inoperancia persuasiva, ya que los partidos transmitirán 10 millones de *spots* que irán desfasados de las campañas en los medios. Es válido preguntarnos de dónde salió la justificación para mantener el alto volumen de *spots* pero impedir, al mismo tiempo, su acoplamiento a los ciclos noticiosos hoy caracterizados por su incesante dinamismo las 24 horas del día los 7 días de la semana.

Nos guste o no, apuntalar un modelo de comunicación electoral, sostenido por la publicidad política con las actuales restricciones en su operación, es más un desperdicio de tiempo aire que la reafirmación de un *fair play* electoral. La eficacia persuasiva de los *spots* de campaña depende en

gran medida de la manera en la que su discurso encaja con lo que sucede en los medios de comunicación. No funcionan en aislamiento del resto de contenidos mediáticos y mucho menos en anticipación a ellos, interactúan con la agenda mediática y ahí reside su naturaleza simbólica. No podemos esperar que una forma de comunicación tan comprimida como la publicidad política cobre significado al margen de la agenda mediática y del día a día electoral. El *impasse* con el cual los *spots* serán transmitidos anulará su carácter dialéctico. Será como escuchar una de esas llamadas telefónicas en donde quien habla tiene que esperar demasiado para escuchar a su interlocutor y viceversa, teniendo como resultado una sucesión de ecos más que un diálogo secuencial.

No obstante lo anterior, los partidos políticos se han obstinado por asegurar la existencia de millones de *spots* como si esto fuera garantía de algo. ¿Mayor impacto en las preferencias electorales? ¿Repetición que termine por derrumbar la resistencia de los electores a ser persuadidos? ¿Martilleo subliminal que mueva las palancas indicadas en el inconsciente de los televidentes y radioescuchas, llevándoles a votar sumergidos en un trance hipnótico? Cuando decimos que los *spots* funcionan en un contexto dialéctico queremos decir que su contenido se encuentra atado al entorno simbólico en el que se desarrollan las campañas. Un simbolismo en cuya creación contribuyen, sí, los medios de comunicación, pero cuyo armado final corresponde a la interpretación subjetiva de electores de carne y hueso que darán a la información que circula durante las campañas la dimensión que ellos consideren más oportuna.

Para decirlo de manera sucinta, la reforma electoral hizo prevalecer a los *spots* por encima de cualquier otra forma de comunicación política y, al momento de definir los mecanismos de su transmisión, extrajo de esta forma de comunicación gran parte de su utilidad persuasiva. Por si esto fuera poco, hay que mencionar además la conspicua voluntad de los concesionarios de la televisión por interpretar a su manera el pautaje de los *spots* establecido por el Comité de Radio y Televisión del Instituto. El domingo 8 de febrero de 2009, apenas iniciado el proceso electoral, los concesionarios decidieron no sacrificar el tiempo aire asignado a la venta de publicidad para transmitir los *spots* de partidos políticos e incluso de la propia autoridad electoral en un mismo bloque y dentro de la transmisión de uno de los eventos deportivos de mayor cobertura a nivel nacional, el Súper Tazón estadounidense. Esto tras mencionar expresamente en una cortinilla previa que la decisión de interrumpir la programación era del IFE y no suya, como si estuviesen obligados a afectar la programación por órdenes de la autoridad electoral.

Es indudable que los concesionarios deben apegarse a la ley electoral y que no respetar su cumplimiento, debe derivar en una sanción ejemplar por parte de la autoridad electoral, cosa que por cierto no ocurrió. De cualquier modo, el punto central no es tanto la aplicación puntual del COFIPE sino la razón de ser del ordenamiento que justifica la utilización del tiempo aire en una herramienta de comunicación, tan limitada como lo es el *spot* publicitario. Cuestionamos pues la utilidad que tiene para el electorado utilizar los tiempos oficiales del estado en este tipo de mensajes en el corto y largo plazo.

IV. Negatividad e información

Paralelo al tema del pautaje anticipado, y de enormes consecuencias para la utilidad persuasiva e informativa de los *spots*, un segundo desencuentro entre la reforma electoral y la comunicación tiene que ver con la restricción, ahora constitucional, a transmitir a través de la publicidad de los partidos comentarios que puedan ser catalogados como calumniosos o difamantes. En un análisis detallado de esta disposición podemos afirmar que, de acuerdo con investigación en comunicación política, la negatividad no es una característica intrínseca del mensaje sino que forma parte de una interpretación subjetiva de quien lo recibe y decodifica.[1] Lo que para un sujeto puede ser calificado de inaceptable para otro puede ser un tono de confrontación razonable. Esto tiene como resultado que la catalogación de un *spot* como negativo, inaceptable, ofensivo, difamatorio o calumniante resulte de una interpretación inevitablemente subjetiva. Aún a pesar de los esfuerzos por realizar un juicio lo más objetivo posible, la clasificación de un mensaje publicitario, particularmente uno de índole política, obedece a un criterio individual. Esta valoración subjetiva es universal y no hay un sólo indicador que permita sugerir lo contrario en el caso de los nueve consejeros electorales del IFE, incluyendo a todos y cada uno de sus asesores.

Más importante aún es preguntarse cuáles son las implicaciones de hacer una valoración jurídica del discurso político. ¿Es deseable, e incluso práctico, someter a un fallo legal las declaraciones emitidas por un político que se encuentra en campaña? En dónde quedó la responsabilidad de la ciudadanía para calificar el tono de un mensaje y su contenido. Acaso hemos concluido que el electorado mexicano no cuenta con la madurez suficiente como para

---

[1] Véase, Richardson, G. W. "Looking for Meaning in all the Wrong Places: Why Negative Advertising is a Suspect Category", *Journal of Communication*, núm. 51, 2001, pp. 775-800.

deliberar sobre el contenido de un mensaje. Si este es el caso, tendríamos que prohibir cualquier tipo de comunicación política bajo el entendido que ésta no podría ser cierta y podría manipular ventajosamente a quienes reciben el mensaje. Esta es la proporción de la enmienda aprobada en 2007 al artículo 41 de la Constitución.

Estudios sobre los efectos de la publicidad política negativa señalan, que quien ejerce un ataque puede pagar las consecuencias si éste es considerado infundado por el electorado. Académicos han definido este tipo de respuesta como el efecto *boomerang*.[2] Esta tesis parte de la evidencia en estudios empíricos sobre el impacto de la publicidad política, en donde es posible observar un rechazo a los ataques negativos así como a la fuente que los emite. No por nada los ataques hechos en la publicidad política se hacen comúnmente por medio de actores, voces anónimas en *off* y no por los candidatos directamente.[3] Como una medida fundada en la rendición de cuentas, países como Estados Unidos exigen por ley que los candidatos aparezcan, verbal y visualmente, al final de todos los *spots* de su campaña identificándose claramente por su nombre y declarando expresamente su aprobación por el mensaje transmitido. Lo anterior como una medida que busca desmotivar las descalificaciones sin sustento.

En lugar de afrontar las consecuencias que implicaría atacar a un contrincante sin fundamentos, los partidos políticos dieron un paso hacia la neutralidad informativa en donde, aparentemente, nadie incomodará a nadie. Con la reforma de 2007 se vino abajo el concepto de autorregulación. Los partidos aceptaron no ser responsables de lo que dicen y delegaron al IFE la tutela del discurso político por ellos negada. Es cierto que el COFIPE ya contemplaba esta prohibición aunque existía un acuerdo implícito respecto a la libertad de cada partido por utilizar distintos grados de negatividad en su publicidad. El problema fue que esta 'negatividad' nunca estuvo atada a la rendición de cuentas por parte del candidato atacante. Como pudimos observar en 2006, la falta de responsabilidad en el discurso político orilló a los propios partidos a transmitir *spots* altamente controversiales casi de

---

[2] GARRAMONE, Gina, "Reactions to Political Advertising: Clarifying Sponsor Effects", *Journalism Quarterly,* núm. 61, 1984, pp. 771-775; GARRAMONE, Gina, Charles K. ATKIN, Bruce E. PINKLETON y Richard T. COLE, "Effects of Negative Political Advertising on the Political Process", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, núm. 43/3, 1990, pp. 299-312.

[3] JUÁREZ GÁMIZ, J., "Mirando las elecciones presidenciales del 2006 a través de los *spots* de campaña", *Revista Espiral de la Universidad de Guadalajara,* volumen XIV, núm. 40, 2007, pp. 63-91.

manera anónima. Para decirlo en una frase, que con la reforma de 2007 se prefirió amputar la confrontación del discurso político antes que asumir la rendición de cuentas de quienes deciden utilizar este recurso.

El espíritu de la reforma electoral era propiciar un debate de ideas que desalentara el uso de descalificaciones personales, infundios y demás estrategias para denostar a un contrincante. Sin embargo, los llamados *spots* negativos pueden ser mucho más informativos que un *spot* autorreferencial y adulatorio. Si la idea de la reforma era aumentar el valor comunicativo de mensajes de 30 segundos, o acaso se trataba únicamente de proteger el buen nombre de candidatos y partidos sin importar la utilidad de estos mensajes para la ciudadanía, es de esperarse que estos esfuerzos hayan sido en vano. El formato, la duración y sobre todo la falta de credibilidad ante la audiencia hacen muy difícil que los *spots* ofrezcan el espacio de reflexión democrática que una sociedad como la nuestra demanda.

Pretender que el esquema actual de transmisión de publicidad política propicie un debate más razonado es falaz, ya que dicho modelo de transmisión tiene como única misión, proteger las necesidades persuasivas de los partidos, pero no alienta en modo alguno la discusión y el debate real de sus propuestas. Exime a los partidos de ser responsables de sus propios mensajes en donde la calificación de sus dichos recaerá en los consejeros electorales del IFE. Si, como ha sido el caso anteriormente, el Consejo General no vota por unanimidad en la condenación de un mensaje, entonces un partido se puede salir con la suya porque al menos cinco de nueve consejeros consideraron, de acuerdo a su propia interpretación subjetiva, que lo dicho no representa una injuria o difamación. Ya vimos un caso ilustrativo en abril de 2008, cuando los consejeros discreparon sobre el carácter supuestamente difamatorio de un *spot* transmitido en tiempos oficiales del Partido del Trabajo en donde Andrés Manuel López Obrador se presentaba como 'presidente legítimo' de México. Y qué decir de los casos en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revierte la decisión tomada por el Consejo General. La subjetividad se multiplica más no desaparece.

Por otra parte, los *spots* considerados como positivos pueden ser tan "dañinos" como aquellos definidos como negativos. La banalidad y escasa profundidad de este tipo de mensajes, su retórica superficial y la imposibilidad de entablar un diálogo con la ciudadanía e incluso con sus contrincantes, obstaculiza la construcción de una cultura democrática fundada en el intercambio de ideas y en el libre ejercicio argumentativo del electorado. Dicha cultura no se fomentará con un curso intensivo de varias horas frente al televisor, como parecerían sugerir los 41 minutos diarios de material elec-

toral transmitidos diariamente por espacio de 60 días en cada estación de radio y de televisión, en las elecciones federales de 2009.

En una sociedad libre y democrática, el principal encargado de juzgar la veracidad de un ataque debe ser el ciudadano mismo. La ley debe incentivar la multiplicidad de opiniones informativas, para que este juicio se lleve a cabo de la mejor manera posible. Y este es precisamente el papel que juegan los medios de comunicación. Sin embargo, pretender maquillar el discurso político con la intención de proteger la integridad moral de la clase política, a costa de un déficit informativo, es una decisión que puede resultar contraproducente en elecciones por venir.

V. El IFE como regulador de contenidos

En concordancia con el punto anterior, la afirmación de que la reforma electoral definió al IFE como un mero "administrador de tiempos oficiales" es imprecisa, ya que el Instituto si contará con la facultad de sancionar a un partido político por la transmisión de un mensaje cuyo contenido sea, primero, motivo de queja por parte de otro partido y, segundo, votado en el pleno del Consejo por mayoría simple. De acuerdo con la nueva ley, el IFE no podrá prohibir *ex ante* la transmisión de un *spot*, lo que en los hechos parecería ser un signo optimista por prohibir a la autoridad electoral comportarse como un censor oficial. Del mismo modo, de no existir queja alguna por parte de los partidos políticos, el IFE no podrá abrir un proceso sancionatorio de oficio, aún a pesar de que el material en cuestión sea considerado infamante, difamatorio o contrario al interés público por la mayoría de los consejeros electorales.

Aquí se repite la inconsistencia descrita en el apartado del pautaje anticipado. Si los *spots* tienen un efecto al momento de ser transmitidos, cualquiera que éste sea, de qué sirve hacer un dictamen a *posteriori* toda vez que el impacto ya se dio. En materia de comunicación política esto no solo será ineficaz para desmotivar la transmisión de determinados contenidos, sino que podrá incluso aumentar el valor noticioso del mensaje señalado, magnificando así su exposición en los medios de comunicación. Estudios sobre el tono y naturaleza de la cobertura de los medios de comunicación de las campañas electorales, han demostrado la fascinación de éstos por lo negativo.[4] La confrontación entre candidatos, los contrapuntos informativos

[4] Véase Iyengar, Shanto y Jennifer McGrady, *Media Politics: A Citizen's Guide*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

y el encuadre semántico de las campañas como carreras de caballos, guerras o batallas, lleva a los medios a perseguir constantemente el antagonismo narrativo. Esas son categorías de contenido que los propios medios han creado y las historias sobre *spots* "prohibidos" o "censurados", suelen tener una resonancia en la agenda de los medios muy por encima de la publicidad positiva.

Tal y como ha sucedido en otras campañas, aquellos *spots* más controvertidos, por su negatividad o carácter ríspido, acaparan la atención de los medios contando de esta forma con una exposición secundaria en ocasiones mayor a la conseguida en su pautaje original. De acuerdo con la nueva ley electoral, un *spot* proclive a causar polémica por sus contenidos será transmitido por el IFE sin miramientos. Una vez transmitido dicho material puede ser grabado por cualquier medio de comunicación o persona. Habiendo cedido el IFE el control de la difusión del mensaje, un *spot* votado como difamante por el Consejo General podrá, únicamente, ser retirado de la transmisión televisiva o radial del mensaje a través del tiempo aire que el Instituto administra. Sin embargo, tal y como ha sucedido anteriormente, el *spot* podrá ser retomado en los contenidos periodísticos de cualquier medio, generando así un tratamiento noticioso ajeno al control o queja de los propios partidos. El caso de los *spots* transmitidos a lo largo de la campaña presidencial en 2006 por los candidatos del Partido Acción Nacional y de la Alianza por el Bien de Todos, que encontraron en los medios un número incuantificable de notas, menciones y análisis, ilustran fielmente la hipótesis de que lo controversial encuentra una aceptación considerable en los medios de comunicación. El IFE no podrá revertir este efecto noticioso y, en realidad, tampoco debería hacerlo.

En una lectura crítica de este fenómeno, parecería que la nueva ley incentiva la lógica de prueba y error, en donde transmitir un *spot* que pudiese ser catalogado como injurioso o difamatorio, puede rendir frutos inmediatos al impactar la agenda noticiosa de los medios de comunicación en el corto plazo. Dado el comportamiento mostrado en el pasado, recordemos que la prohibición a difamar o injuriar ya estaba contemplada en el COFIPE antes de la reforma de 2007, es de esperarse que los partidos políticos pondrán a prueba la capacidad de respuesta del IFE en este aspecto y que buscarán, a toda costa, incidir en el proceso noticioso propio de una campaña. En el contexto del primer punto desarrollado en este escrito, el del pautaje publicitario desfasado de la agenda de los medios, la controversia informativa será la llave idónea que permitirá a los partidos políticos incidir en la agenda

mediática de manera eficaz. Aún a pesar de que puedan ser multados posteriormente.

Actualmente parecería que los partidos se preocupan más por esquivar las sanciones del Instituto, que por comunicar de manera eficaz sus mensajes. No se dan cuenta que han desatendido a su interlocutor principal: la ciudadanía. Una tímida interpretación de la rendición de cuentas ha constreñido su visión de la comunicación. Han desaprovechado el uso de un canal de comunicación privilegiado como lo es la televisión ya que no han podido, o querido, comprender la manera en la que el medio funciona. Las oportunidades discursivas, participativas y narrativas que ofrece la televisión han sido sacrificadas a cambio de fórmulas promocionales hoy en desuso en el entorno publicitario.

VI. La no gratuidad del actual modelo de publicidad política

No han sido pocas las declaraciones de diputados y senadores, que señalan la gratuidad del nuevo modelo de publicidad electoral. Sin embargo, esta supuesta "gratuidad" que conlleva la transmisión de millones de mensajes no es clara del todo. De acuerdo con la nueva fórmula, la ley obliga a los partidos a utilizar el tiempo aire, que corresponde al estado como un pago en especie, del impuesto que los concesionarios de la radio y la televisión pagan por lucrar, principalmente a partir de la venta de publicidad, con frecuencias radioeléctricas que pertenecen a la Nación. Es cierto que los partidos ya no pagarán por el tiempo aire aunque esto no significa que dicho tiempo sea una dádiva de la industria de la radio y la televisión. Como su nombre lo indica se trata de un impuesto que tiene un valor determinado.

Si convertimos el 1.25% del tiempo de transmisión, que corresponde al estado por cada estación de radio y canal de televisión y calculamos el valor real de estos 48 minutos diarios, podríamos ilustrar de manera aproximada el costo económico de una transacción que representa, tan solo en televisión, alrededor de 2 millones 880 mil pesos al día por cada canal de televisión comercial abierta. Multiplicamos esta cifra por los 6 canales de las dos televisoras (2, 4, 5, 7, 9, 13) y tenemos la nada despreciable cantidad de 17 millones 280 mil pesos al día por concepto de un impuesto pagado en especie. Esto significa que en las campañas intermedias con 60 días de duración, el estado no percibe mil 36 millones 800 mil pesos por concepto de impuestos, debido a que dicho pago se otorga en el tiempo oficial equi-

valente que la ley estipula. En el caso de las campañas presidenciales que durarán ahora 90 días, la cifra asciende a 1,555 millones 200 pesos.

Calculamos esta cifra tomando el valor unitario promedio en Televisa y Tv Azteca del costo de un *spot* de 20" transmitido en un horario con tan sólo un punto de *rating* ($20,000.00), en el entendido de que este precio aumenta exponencialmente en proporción al *rating* de cada horario televisivo o radiofónico. Es decir que, aplicando la tarifa de tiempo aire más baja, el tiempo oficial televisivo destinado a la publicidad electoral en cada elección tiene un costo real aproximado superior a los mil millones de pesos, indistintamente del proceso electoral. Dinero que los concesionarios no pagan en efectivo ya que se 'descuenta' directamente del tiempo aire del que disponen diariamente para saldar la obligación fiscal que trae consigo la comercialización del espectro radioeléctrico.

Según datos de Raúl Trejo Delarbre,[5] la Secretaría de Hacienda calculaba para el espacio fiscal televisivo, de acuerdo a una tasa previa al decreto de Vicente Fox que redujo del 12.5% al 1.25% el tiempo fiscal del estado en medios electrónicos en octubre de 2002, un valor de 425.42 pesos por minuto de transmisión. Algo a todas luces inferior al valor comercial real del tiempo aire y que, sin embargo representa la nada despreciable cantidad de 2 mil 310 millones de pesos al año. Tomando en cuenta la irrisoria tarifa establecida por la Secretaría de Hacienda, las campañas en los medios en el próximo proceso electoral intermedio de 2009 costarán al erario público un millón 225 mil pesos por canal televisivo durante los 60 días de su duración.

Las cifras arriba presentadas refutan la afirmación de que la publicidad de los partidos ya no costará a los contribuyentes. A precios actuales el tiempo aire que se utilizará para fines publicitarios de los partidos políticos y las autoridades electorales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el IFE en las campañas y precampañas, tiene un costo real estimado para la Secretaría de Hacienda. Aún a pesar de que su tarifa base es exageradamente inferior al valor comercial que las televisoras asignan a estos espacios.

Reconocer la no gratuidad de las campañas políticas en medios electrónicos, es fundamental para poder asignarle un valor a estos espacios. Un valor que pueda modificar el uso despreocupado que se le da en la actualidad. Esclarecer este costo no tiene como fin cuestionar la existencia *per se* del tiempo oficial sino debatir la utilización que de él se hace, dentro y fuera de

---

[5] Trejo Delarbre, Raúl "La abdicación", *Revista Etcétera*, noviembre de 2002.

las elecciones, bajo una lógica que replica puramente el modelo publicitario comercial: mensajes breves, sin sustancia e inapelables por el televidente o radioescucha.

La solución no es deshacerse de este tiempo, como pretendió Vicente Fox en 2002. Es claro que utilizar un bien de la nación con fines de lucro debe, sin duda, representar el pago de un impuesto al Estado mexicano. Sin embargo, destinar este tiempo a cimentar la concepción de que lo importante en las campañas es repetir incesantemente un mensaje, sin importar la poca información que contenga, representa un serio error de apreciación con implicaciones en el corto, mediano y largo plazo.

Dado que estos espacios en radio y televisión corresponden al estado mexicano, es necesario poner al interés público como el fundamento principal de su existencia. Fomentar y garantizar la deliberación democrática así como la participación discursiva de la ciudadanía, es crucial para cimentar una cultura política de calidad en México. El modelo de asignación del tiempo aire resultante de la reforma electoral de 2007, no toma en cuenta el interés de la ciudadanía. Impone, por el contrario, un esquema de difusión de arriba hacia abajo (partidos → ciudadanía), en lugar de uno de comunicación que permita el intercambio de roles entre emisor y receptor. Apuntala la visión publicitaria de los partidos, caduca por cierto, sobre cómo se debe comunicar un mensaje político y con qué resultados en el corto plazo.

Es aquí donde el modelo de comunicación política debe cambiar y en donde mayor responsabilidad tendrá el poder legislativo. Repensar la utilización eficaz del tiempo oficial, implica colocar el interés persuasivo de los partidos en un segundo plano, anteponiendo el interés público en el diseño, producción y transmisión de la información contenida en estos espacios. Es claro que no nos referimos aquí al soporífero formato de "mesa de debate" tan característico de las producciones "especiales" del IFE. Una nueva definición de la audiencia mediática, de sus necesidades y gustos, será lo que saque estos espacios a flote de la mediocridad informativa que caracteriza la programación televisiva en México.

VII. La "dieta cultural" de la democracia publicitaria

Mucho se ha dicho sobre lo que perderán los empresarios de la radio y la televisión con la nueva ley electoral. Sus ingresos económicos por concepto de la venta de tiempo aire durante las elecciones sufrirán un recorte significativo gracias a la reforma electoral. De acuerdo a las cifras de los empresarios televisivos, sin embargo, esta disminución apenas alcanzaría el 3% de

los ingresos anuales totales por concepto de la venta de espacio publicitario, tal y como lo expresó el presidente del Grupo Televisa, Emilio Azcárraga Jean, en un foro realizado en Miami a finales de 2007. El cálculo puede ser correcto aunque da una visión parcial del fenómeno. El verdadero negocio de las televisoras no era la venta de *spots* a los partidos políticos durante los procesos electorales, sino la inversión en publicidad que año con año hacen administraciones públicas de los tres niveles de gobierno. Encabezadas por el gobierno federal, que tan sólo en 2009 gastará más de 5 mil millones de pesos en publicidad e imagen, otros gobiernos estatales como el del Estado de México, el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de Jalisco y una larga lista, mantienen un incremento en sus presupuestos de comunicación social sin una ley que regule la utilización de dinero público para este fin.

Por tanto, es posible sugerir que la ley electoral trajo como consecuencia indirecta, el desplazamiento del gasto público en los medios de comunicación de las campañas a los periodos no electorales. El aumento desproporcionado en el gasto de 'comunicación social' aún mantiene aceitada la relación entre la clase política y los empresarios de la radio y la televisión. Hoy, esa es la lógica imperante cuando quienes encabezan estas administraciones, sin importar filiación partidista, hablan acerca de comunicarse con la ciudadanía. Sería injusto cargarle a la ley electoral una responsabilidad que rebasa su propio rango de acción. En todo caso nuestra intención es poner énfasis en que sin una ley de medios que vea a la comunicación política como un fenómeno que va más allá de las elecciones, los esfuerzos por tener elecciones más equitativas y transparentes quedarán trastocados por el dispendio presupuestal en comunicación social de los tres niveles de gobierno. Es necesario definir un marco regulatorio transversal que considere el rol de los medios de comunicación, las actividades comunicativas de los partidos políticos y las labores de comunicación social del gobierno y los órganos electorales como agentes permanentes e indivisibles en la formación de opiniones, actitudes y, eventualmente, del comportamiento electoral mismo.

Mientras no exista una regulación de esta naturaleza, quien más pierde con este modelo de comunicación será la sociedad mexicana. Ver inundadas las pantallas de mensajes que aportan muy poco al debate democrático, es solo el síntoma de un padecimiento mucho más grave. El estilo actual de las campañas nos puede llevar a pensar que la publicidad política, tal y como la conocemos hoy en día, es algo normal e incluso deseable en la expresión simbólica de la democracia. Sin embargo, la publicidad política no enriquece la vida democrática, la empobrece. Puede llevar a las próximas

generaciones de electores a creer incluso que es la manera natural de hacer campaña y pone al descubierto la escasa imaginación de los partidos políticos a la hora de "comunicarse" con el electorado.

El investigador Pablo del Río,[6] quien ha realizado fascinantes estudios sobre el impacto de la televisión en la formación de la cultura contemporánea en España, acuñó el concepto de 'dieta cultural' para referirse a los patrones de consumo televisivo y a la calidad de los contenidos que componen la oferta en televisión de aquel país. Esta dieta, argumenta del Río, somete el valor nutricional de la televisión y establece un patrón de consumo a largo plazo. Un consumo que se encontrará caracterizado por el déficit informativo, la repetición, la trivialización y la ausencia de un debate que aproveche las enormes ventajas que hoy ofrecen los medios de comunicación tradicionales y, sobre todo, aquellos basados en nuevas tecnologías.

Por varios años se ha cuestionado la calidad de los contenidos mediáticos a los que la sociedad mexicana está expuesta. Sobresale la televisión por ser el medio de comunicación con mayor penetración a nivel nacional. En el caso que nos ocupa aquí, el de la publicidad política, el cuestionamiento a sus contenidos aplica de manera idónea. Sin embargo, y aquí la propuesta que hacemos se aleja de este paradigma, es necesario considerar la naturaleza interactiva de la comunicación al momento de criticar el actual modelo de comunicación política. Esto es, no solo se trata de elevar la calidad de los contenidos, sino de abrir opciones para un diálogo menos lineal entre partidos y ciudadanía. Sin esta aclaración parecería que aquí sólo abogamos por menos *spots* de mayor calidad informativa. En cambio, la apuesta por un nuevo modelo de comunicación política tiene que pasar, necesariamente, por un profundo replanteamiento acerca del papel de las audiencias en la producción, difusión y almacenamiento de contenidos. Dentro y fuera de las elecciones.

VIII. La audiencia al centro de un nuevo modelo de comunicación política

Muchas han sido las voces críticas, que por décadas han cuestionado el valor informativo y cultural de la producción que transmite la televisión

---

[6] Del Río, Pablo, Amelia Álvarez y Miguel Del Río, "El efecto Pigmalión en Televisión. Orientaciones y propuestas sobre la influencia de la televisión en la infancia", en *Revista de Tecnologías de la Información Comunicación Educativas*, Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno Español, núm. 4, octubre de 2003.

nacional. La emblemática frase de Emilio Azcárraga Milmo que definía los contenidos de Televisa como "televisión para jodidos", resuenan hoy bajo un esquema de comunicación política que hace suya esta afirmación. El concepto de dieta cultural ubica en su justa dimensión el papel, pero sobre todo la responsabilidad, que tienen los medios de comunicación en cimentar una cultura democrática tanto dinámica como participativa. En este sentido, la comunicación no es un proceso subalterno a otras cuestiones electorales. Hasta el momento el debate legislativo reconoce en esta actividad únicamente su potencial persuasivo. Por ello es fundamental trascender la concepción cuantitativa de la comunicación política y reconocer en ella una herramienta formativa, capaz de definir la riqueza cultural de una incipiente democracia mexicana.

El marco legal en materia electoral no debe resignarse a la idea de que la gente no quiere saber nada de política y, por tanto, rechazar la idea de que la comunicación política debe vaciarse de contenido y multiplicarse exponencialmente para ser más digerible a los grandes públicos. No cuestionar este modelo de comunicación implica darle la espalda a quienes esperan mucho más de los partidos políticos, tanto en el plano discursivo como en el ejecutivo. El concepto de dieta cultural al que nos remite el trabajo de Del Río debe servir como un incentivo para propiciar, desde el mismo marco legal, la diversidad informativa, discursiva y simbólica de las campañas por venir.

Esto abrirá nuevas oportunidades al papel de la comunicación, en la formación de la cultura democrática a la que todos aspiramos. Obligará también a definir esquemas y formatos de comunicación, que replanteen la presentación acartonada de los programas "serios" de entrevistas tradicionales así como la banalización de los candidatos y sus vidas privadas. Implicará, en consecuencia, desmarcarse de la falsa dicotomía entre la alta y la baja cultura. Múltiples estudios sobre la función de medios de comunicación que persiguen satisfacer el interés público, incorporan hoy el papel de la cultura popular como un elemento central en la producción de nuevos contenidos mediáticos.[7]

Un modelo de comunicación política útil para la ciudadanía, tendría que tomar en cuenta las necesidades informativas de su audiencia pero además el lenguaje, estilo y simbolismo que hoy permea la cultura mediática mexicana (no sólo la televisión). Su finalidad, y en eso entraría en franca discordancia

---

[7] Lowe, George F. y Jo Bardoel (eds.), "From Public Service Broadcasting to Public Service Media", *NORDICOM,* 2007.

con los criterios de producción de los medios privados, sería servir al interés público con las mismas herramientas que la sociedad utiliza para comunicarse día a día. Comunicación que promueva el uso de distintas narrativas y que se encuentre fuertemente apoyada en contenidos programáticos de los partidos políticos y en su visión respecto a la solución de temas cruciales para la sociedad mexicana. Queda claro que la publicidad política no está a la altura de esta exigencia.

IX. Referencias

Del Río, Pablo, Amelia Álvarez y Miguel Del Río, "El efecto Pigmalión en Televisión. Orientaciones y propuestas sobre la influencia de la televisión en la infancia", en *Revista de Tecnologías de la Información Comunicación Educativas*, Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno Español, núm. 4, octubre de 2003.

Garramone, Gina, "Reactions to Political Advertising: Clarifying Sponsor Effects", *Journalism Quarterly,* núm. 61, 1984, pp. 771-775.

Garramone, Gina, Charles K. Atkin, Bruce E. Pinkleton y Richard T. Cole, "Effects of Negative Political Advertising on the Political Process", *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, núm. 43/3, 1990, pp. 299-312.

Iyengar, Shanto y Jennifer McGrady, *Media Politics: A Citizen's Guide*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

Juárez Gámiz, J., "Mirando las elecciones presidenciales del 2006 a través de los *spots* de campaña", *Revista Espiral de la Universidad de Guadalajara,* volumen XIV, núm. 40, 2007, pp. 63-91.

Lowe, George F. y Jo Bardoel (eds.), "From Public Service Broadcasting to Public Service Media", *NORDICOM,* 2007.

Richardson, G. W. "Looking for Meaning in all the Wrong Places: Why Negative Advertising is a Suspect Category", *Journal of Communication*, núm. 51, 2001, pp. 775-800.

Trejo Delarbre, Raúl "La abdicación", *Revista Etcétera*, edición de noviembre 2002.