

El Estado contra la deliberación El modelo de comunicación política en la reforma electoral 2014*

The State against deliberation The political communication model in the 2014 reform

Martín Echeverría / José Antonio Meyer Rodríguez

El texto caracteriza al modelo de comunicación político electoral vigente como elitista y partido-céntrico, y aboga por modificaciones que abran espacios de deliberación ciudadana, tan necesarios frente al agotamiento del régimen democrático mexicano. Con la finalidad de explorar la posición del legislador sobre este desafío, analizamos las intervenciones de diputados y senadores, así como las enmiendas constitucionales realizadas en la reforma electoral de 2014. Encontramos que ambas instancias tan sólo revisan los procedimientos mas no las bases del modelo, y preservan así problemas de inequidad, emotividad, elitismo partidista y obsolescencia frente a un entorno comunicativo digital, sin facilitar espacios de deliberación.

Palabras clave: reforma electoral, democracia deliberativa, partidos políticos, elecciones, modelo de comunicación política.

The paper considers the current political communication model as elitist and party centered, and claims for changes that open spaces for deliberation, which are required amidst the deterioration or the democratic Mexican regime. In order to explore the stance of Congress about this challenge, we analyze the intervention of deputies and senators as well as the Constitutional amendments held in the 2014 electoral reform. We found that both instances only review the procedures of the model, but not their bases; therefore, it keeps the problems of bias, emotionality, party elitism, and obsolescence in a digital communications environment, without facilitating spaces for deliberation.

Key words: electoral reform, deliberative democracy, political parties, elections and political communication model.

Fecha de recepción: 18/10/2017

Fecha del dictamen: 28/01/2018

Fecha de aprobación: 07/02/2018

* Agradecemos a la maestra Gabriela Gutiérrez Dávila, del tercer semestre del doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, su invaluable colaboración para la realización de este texto.

INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas académicos, analistas y grupos políticos han desarrollado y propuesto alternativas al modelo mínimo de democracia electoral o competitiva, centrado en la elegibilidad para la cosa pública, en favor de otros más integrales y vertebrados en las sociedades (democracia participativa) o racionales y consensuales (democracia deliberativa), capaces de compensar las limitaciones y consecuencias no deseadas del mismo. Este replanteamiento es relevante para México, un país que después de haber arribado y madurado a una democracia competitiva, dentro del largo proceso de transición democrática, experimenta hoy signos de agotamiento en cuanto a gobernabilidad, aprobación y confianza ciudadanas en las élites partidistas. Una de las salidas a dicha extenuación implica instalar en su seno espacios habitados por lógicas de democracia distintas a la competitiva, particularmente de tipo deliberativo, que abran a los ciudadanos la posibilidad de involucrarse más en lo público. Con esta opción no proponemos darle un vuelco al tipo de democracia predominante, sino hacerlo convivir con otros modelos en los tiempos y niveles necesarios y posibles.

Un espacio en donde se pudieran instrumentar con menor complejidad estas alternativas es el modelo de comunicación político electoral. Éste se entiende como el arreglo institucional que estructura el sistema de información que el Estado mexicano les provee lo mismo a los candidatos, para publicitar sus plataformas y posiciones, que a los ciudadanos, para facilitar el ejercicio de un voto informado, razonado y consciente. Se trata de un conjunto de regulaciones activas que a su vez establecen dispositivos de comunicación y modos de uso preferente, como en el caso de los spots y debates, así como determinaciones pasivas que liberan a los medios a su propia lógica, tal como sucede con la regulación antigua e inerte de la prensa, la laguna legal sobre internet o el establecimiento de expectativas de desempeño no vinculantes para la radio y la televisión. El motivo explícito de este modelo, por lo menos en el papel, es contribuir a la democracia con un flujo de información y conocimiento a los actores del sistema y con una arena de discusión pública.

El modelo vigente, diseñado en 2007 después de un periodo de conflicto y crispación, ejecuta con más o menos eficacia estas funciones aunque su desempeño evidencia los límites tanto del mismo como los del tipo de democracia (competitiva) en que se enmarca; en consecuencia, subraya la necesidad de actualizarlo o incluso refuncionalizarlo en dirección a espacios de modelos democráticos como el deliberativo que, a partir de su vocación cívica antes que poliárquica, pudiera oxigenar la deteriorada relación entre los ciudadanos y los políticos. El proceso legislativo y resultado de la reforma electoral 2014 proporciona una ocasión oportuna para explorar críticamente

la orientación del Estado frente a estos desafíos, particularmente del legislativo como órgano donde se procesa y define la regulación, con una determinada visión normativa. La revisión del modelo de comunicación política se montó en la ola reformista de la administración 2012-2018 y tuvo la oportunidad de experimentar cambios de fondo tan audaces como los de 2007, que si bien introdujo avances significativos tales como la rectoría del Estado sobre los recursos de propaganda y con ello una mayor equidad en la contienda, exhibe problemas importantes tales como la excesiva “espotización”, la falta de regulación de las malas prácticas acaecidas en internet (como la propaganda negra), la continuidad de la promoción personal de los políticos en los medios, y un planteamiento general en función de los beneficios que representa para los partidos políticos, antes que para los ciudadanos.

En virtud de esta importante circunstancia, el presente ensayo tiene el objetivo de analizar los cambios y adiciones constitucionales de la reforma de 2014 acerca del modelo de comunicación política, así como el sustrato de creencias observables en la discusión legislativa de las mismas, a fin de analizar en qué medida éstas superan las limitaciones enunciadas y abren espacios de deliberación ciudadana, o bien preservan componentes fundamentales que a nuestro juicio son funcionales a una democracia competitiva y por tanto centrada en las élites políticas, que hoy se encuentra agotada en México. Como un aporte a esta discusión, la evaluación del modelo no es inmanente, sino que parte de la medida en que éste contribuye a que los ciudadanos ejerzan las tareas que cada modelo democrático espera de ellos al momento de votar, unas mínimas y sencillas, otras diversas y más complejas. Para ello reseñamos las características básicas de los sistemas democráticos competitivo y deliberativo, las expectativas que se ciernen sobre los ciudadanos en el marco de tales sistemas, las necesidades de información y conocimiento que están implicadas en dichas expectativas, así como la pertinencia de un modelo de comunicación diseñado por el Estado para satisfacerlas.

Posteriormente argumentamos acerca del agotamiento del sistema democrático competitivo en México y la necesidad de plantear si bien no el tránsito a un sistema deliberativo –por lo demás difícil de operar en su formulación original–, por lo menos la apertura de espacios y dispositivos de deliberación; en paralelo, exponemos la crítica académica respecto a las insuficiencias que manifiesta el modelo de comunicación política vigente para ser funcional a una democracia competitiva.

Una segunda sección presenta un análisis de la discusión legislativa y adiciones al texto constitucional, para identificar las creencias de ambos acerca de la naturaleza y función de la comunicación política en relación con la democracia, y en el segundo caso, la manera en que afronta las insuficiencias planteadas, o crea nuevas. La conclusión valora finalmente estos hallazgos frente a los sistemas políticos y modelos de

comunicación revisados, así como la distancia del modelo resultante de la reforma respecto al deseable.

DEMOCRACIA COMPETITIVA FRENTE A DELIBERATIVA Y LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

La democracia es un sistema de organización política que favorece la constitución de sociedades sustentadas en gobiernos autorregulados y ciudadanos libres. No obstante, la discusión sobre sus propósitos y mecanismos de gestión es constante, al considerarse que no existe una sola modalidad de democracia sino variantes dominantes con orígenes más o menos comunes. En efecto, aunque casi siempre los postulados hacen referencia a los diversos complejos de relación entre ciudadanos soberanos y gobiernos representativos, existen interpretaciones sobre los modelos políticos y su aplicación a las distintas dinámicas nacionales. Es por ello que desde el siglo XX el debate académico se ha centrado en dos concepciones mayoritarias pero antagónicas que consideran, por una parte, la competencia entre las élites a partir del sustento de legalidad que representa el voto popular y, por otra, la participación ciudadana como esencia de las decisiones fundamentales mediante procesos de deliberación que coadyuven a la legitimidad.

Los teóricos partidarios de una democracia competitiva, llamados elitistas –que protagonizaron la discusión durante casi todo el siglo XX–, caracterizan a la misma como un régimen de gobierno dominado por las élites políticas y económicas que actúan como protagonistas de la vida democrática. En él los ciudadanos deben realizar constantes ejercicios de expresión electoral para delegar en las élites agrupadas en los partidos políticos la representatividad y la toma de decisiones. En esa perspectiva, Schumpeter (1983:76) señala que las elecciones son “un recurso por el cual los partidos políticos luchan por el poder a partir de una oferta de propuestas de gobierno” y a partir del cual se seleccionan, renuevan y legitiman las élites (Mosca, 1984), mediante procedimientos constantes para establecer quién está autorizado para tomar decisiones obligatorias para la colectividad (Bobbio, 1994). Por lo anterior, Vergara (1990:28) señala que para los teóricos de la democracia elitista los ciudadanos no tienen la posibilidad directa de gobernar –no sólo por su cantidad, diversidad y distribución– “sino porque no cuentan con un criterio homogéneo del bien común y manifiestan una complejidad de intereses contrapuestos”. El régimen, dice el autor, “[...] se concibe como un sistema de competencia electoral entre élites para acceder al poder en el que la participación ciudadana se reduce al voto, mediante el cual se aceptan o rechazan las ofertas políticas de los candidatos elegidos por los partidos políticos como legítimos representantes de las élites”.

En contraste, los denominados deliberativos –que han alcanzado en las últimas décadas una mayor influencia académica y en cierta medida política– aseguran que la democracia es un proceso de construcción de consensos, en el que la participación de los ciudadanos y su inclusión se nutren de acciones constantes de deliberación pública que legitiman al sistema político y le agregan un componente simbólico de justicia. Sus teóricos refieren que las elecciones constituyen formas para reconfigurar los consensos a partir del *empoderamiento* ciudadano, donde el centro de la participación política no es únicamente la instrumentación del voto, sino la construcción misma de la legitimidad mediante la deliberación colectiva y los acuerdos por consenso (Habermas, 1999). En estos procesos se pone en práctica el ejercicio de la discusión argumentada, sustentada por los valores de racionalidad, imparcialidad e igualdad, que funge como un fin –el de arribar a decisiones por todos los afectados por una política– y un medio para producir acuerdo o comprensión sobre valores en conflicto (Strömbäck, 2005). El resultado de estos procesos se afirma superior a otras formas de democracia: Rawls (2001:43) plantea que “[...] el orden político requiere ser reconocido por los ciudadanos como correcto y justo, potenciado desde el aprendizaje colectivo y basado en intereses universales porque las decisiones políticas deben construirse desde procesos de participación y deliberación”. En esa perspectiva, la democracia deliberativa se plantea como un modelo de participación ciudadana que, sin menoscabo de la legalidad, construye los consensos necesarios para la gobernabilidad.

Ahora bien, para ser operante cada modelo deposita expectativas en los ciudadanos respecto al cumplimiento de determinadas disposiciones y conductas. La democracia competitiva sitúa relativamente pocas, en tanto que se concibe a los ciudadanos como agentes pasivos frente a las élites políticas que son las que actúan y exhiben una oferta de plataformas y candidatos en un mercado de ideas. Con todo, al momento de elegir se espera que los ciudadanos equipen su juicio para prever cómo se comportará una opción política determinada en el futuro, lo que precisa conocimiento sobre sus opiniones y puntos de vista, los problemas principales que enfrenta una sociedad y las plataformas electorales propuestas para atenderlos, de modo que puedan comparar éstas dos últimas con sus propios puntos de vista y prioridades. Del mismo modo necesitan acopiar conocimiento básico sobre el funcionamiento del sistema político y social, para poder evaluar qué tan realistas son dichas propuestas (Strömbäck, 2005).

Por su parte, la democracia deliberativa espera más de los ciudadanos. Apuesta por que éstos demuestren interés en los procesos democráticos y tengan la voluntad y la habilidad de discutir, articular sus posiciones y persuadir a otros ciudadanos. Para ello deben proveerse de una base de información necesaria para “entender los temas, ligarlos a condiciones factuales y valores morales subyacentes así como a soluciones propuestas”

(Strömbäck, 2005) en un marco de imparcialidad, racionalidad, honestidad intelectual e igualdad entre los participantes en la deliberación, y poniendo en primer plano valores como la confianza, la integridad, la tolerancia y la flexibilidad para cambiar de opinión. A la hora de votar, los ciudadanos deben reflexionar sobre sus propios valores y luego considerar el abanico de candidatos sopesando beneficios y desventajas de elegir a uno sobre otro; en el espíritu dialogante, los votantes “deben tomarse el tiempo para conversar con personas que apoyan a otros partidos o candidatos, hablar abierta y respetuosamente uno a otro y reflexionar sobre las experiencias y valores que informan las plataformas de candidatos y partidos que ellos no apoyan” (Gastil, 2008:87).

Como es notorio, cualquiera de ambos casos requiere de un subsistema de información que ayude a los ciudadanos a cumplir estas expectativas. Su diseño y puesta en marcha está basado en una suerte de “contrato” entre el Estado y los ciudadanos, en donde el primero confía en que el segundo será recíproco respecto al derecho de votar y por lo tanto tomará una decisión responsable en virtud de un mínimo de conocimiento, racionalidad y aprendizaje sobre lo que está en juego (Kraus y Davis, 1981). Este voto de confianza justifica que el Estado habilite un modelo de subsistema –en este caso llamado modelo de comunicación política electoral– que provea información más allá de los criterios de rentabilidad del mercado mediático (los debates televisados o las campañas de orientación sobre el proceso electoral son ejemplos de ello).

No obstante, puesto que el papel de los ciudadanos varía entre uno u otro tipo de democracia, dicho modelo deberá desempeñar funciones distintas en número y cualidad para satisfacerlos. Un modelo diseñado para una democracia competitiva deberá proporcionar información sobre los puntos de vista y plataformas de las opciones políticas, dar seguimiento a sus palabras, acciones y promesas, así como información básica acerca de cómo funciona el sistema político y social (Strömbäck, 2005). De esa manera los ciudadanos pueden prospectar, como se menciona líneas arriba, qué haría cada opción política en caso de que le otorgaran un mandato. En un sistema democrático deliberativo, en cambio, el modelo de comunicación deberá desempeñar funciones de un mayor alcance. Si las expectativas se relacionan con la argumentación racional, el interés activo y la inclusión ciudadanas, el modelo deberá promover el involucramiento e interés de los ciudadanos, la configuración de una arena abierta e incluyente de discusión en donde dialoguen puntos de vista plurales, y desde luego la provisión de información de calidad acerca de las problemáticas sociales, los rasgos y posiciones de los candidatos en contraste, y la dinámica del sistema político y social en donde ambos se insertan, todo ello en apego a los principios de imparcialidad, racionalidad, honestidad intelectual (libres de dispositivos engañosos e inectivas irrespetuosas que muestren una falta de civilidad) e igualdad entre los participantes, donde cada uno de ellos tenga la oportunidad de presentar sus propios puntos de vista.

AGOTAMIENTO DE LA DEMOCRACIA COMPETITIVA MEXICANA Y DEL MODELO CONCOMITANTE

Frente al telón de estos supuestos y aspiraciones normativas del sistema democrático, el caso mexicano comporta insuficiencias significativas. Cárdenas (2006) y Meyer (2013) han insistido en que el modelo de democracia competitiva adoptado en el país a partir de las elecciones presidenciales de 1994 es limitado y excluyente, por los intereses convergentes de una clase política vinculada con élites económicas, que mantienen prácticas enraizadas en el autoritarismo y la discrecionalidad jurídica. Del mismo modo han enfatizado que, si bien en los últimos años se ha avanzado en materia jurídico-electoral, dando mayor autonomía constitucional a los órganos reguladores y certidumbre ciudadana a los resultados, aún persiste la intervención simulada de los diferentes órdenes de gobierno y un uso discrecional de los recursos públicos por parte de los partidos políticos. Por su parte, Murayama (2009:12) señala que “si bien se reconoce la existencia de un régimen político sustentado en principios democráticos [...] la ciudadanía percibe a los gobiernos, sin distingo de partidos, como poco comprometidos con las demandas sociales y una discrecional e inequitativa aplicación de la ley”.

En cuanto a los ciudadanos, Peschard (2001:11) manifiesta que los esfuerzos de las organizaciones sociales y políticas poco han contribuido a generar nuevas formas de representación del sistema político, al tiempo que las diversidades “[...] económicas, culturales, regionales y sociales no han permitido la reconfiguración social del conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que otorgaron identidad y significado a las diferentes actividades públicas durante el pasado siglo”. En suma, el sistema democrático competitivo heredado de la transición se encuentra prácticamente agotado respecto de los beneficios percibidos por la ciudadanía y su apoyo al mismo, en buena medida por las inercias autoritarias de las élites que lo conducen y se benefician de él.

En una dirección similar se orienta la crítica acerca del modelo de comunicación política que estuvo vigente desde 2007 hasta 2015, esencialmente conformado –como mencionamos al principio– por la ausencia de regulación de internet y prensa, recomendaciones no forzosas de cobertura periodística para radio y televisión, la realización de debates televisados, la promoción del voto por parte de la autoridad electoral y de manera preponderante, espacios audiovisuales de propaganda partidista proporcionados por el Estado. Al estar las campañas cimentadas primordialmente en la mercadotecnia se adelgaza el debate político abierto, trivializan las propuestas ciudadanas y suprimen los cuestionamientos y todo aquello que pueda incomodar o poner en aprieto a los candidatos (Calleja *et al.*, 2012). En ese contexto, el sistema apuesta por definir preferencias políticas e intenciones de voto mediante la emoción, la superficialidad

y la repetición, más que por la construcción de consensos, la deliberación pública y la reflexión de propuestas políticas de amplia viabilidad social (Meyer *et al.*, 2013), adoptando con ello y de manera acrítica un modelo, el estadounidense, que fue diseñado respondiendo a las necesidades y estructuras de los Estados Unidos y que está desfasado para el caso mexicano.

Al profundizar en estos análisis, Molina y Pareja (2011:8) han expresado que el modelo de comunicación política en el ámbito electoral adoptado y desarrollado por el sistema político durante las dos últimas décadas “no contribuye a un mayor debate democrático, porque condiciona (o dificulta) la percepción sobre la capacidad y atributos (reales) de los candidatos, las propuestas políticas, el consenso sobre las principales demandas sociales y la participación razonada por parte de los electores”. En esa dimensión, Juárez y Brambila (2013:234) han concluido que “el modelo de comunicación política vigente es tan tendencioso como el del pasado, pero con un simbolismo diferente al hacer patente [...] la desvalorización de la ideología política [...] (además de ser) escasamente deliberativo y nulo promotor del consenso y el acuerdo colectivo”.

La perspectiva del modelo, centrada en la persuasión emocional y la construcción de imagen personal, ha tenido como consecuencia la ponderación creciente de la imagen pública de líderes de partidos políticos, legisladores, gobernantes y candidatos a puestos de representación popular, a partir de atributos personales fabricados y la persuasión a la confianza, vía la emoción, al grado de constituir un recurso fundamental para ser competitivos. Ello se verifica por el hecho de que “en las últimas décadas los gobiernos gastan cada vez más en publicidad mediática para fortalecer la imagen pública de sus titulares y constituir una artificial confianza pública que les permita gobernar con amplio margen de maniobra” (Domínguez *et al.*, 2015:6). Adicionalmente, Esteinou (2013:16) señala que el enfoque comunicacional controlado “ha generado un alto costo financiero para las finanzas públicas nacionales –producto del incremento notable de recursos públicos a los partidos políticos y órganos electorales” de la mano de la expansión de los grandes corporativos audiovisuales que sacan provecho de las ambiciones de los actores políticos. Finalmente, Trejo (2015:42) destaca que permanece “[...] el control político y la autocensura en los principales medios de comunicación y es patente su poca contribución a la cultura democrática de la población y su incidencia negativa en la formación de una opinión pública crítica e informada”.

La crítica vertida afirma en síntesis que el modelo de comunicación política, por el tipo de información (emocional, superficial, fragmentado) y las consecuencias no deseadas que genera, es disfuncional respecto a las aspiraciones democráticas de una ciudadanía mejor informada de los problemas sociales, las propuestas y los perfiles de liderazgo de los candidatos, lo cual la habilitaría para discutir con sus pares, ejercer

un voto razonado y consciente y participar activamente en la política. No obstante, es posible que esta expectativa exceda los requerimientos del modelo de democracia al que sirve, la competitiva: recordemos que ésta le pide al subsistema de información, en efecto, la distribución de información sobre problemas sociales, propuestas partidistas e instrucción mínima sobre el contexto sociopolítico. Sin embargo, no precisa que éste incremente el interés de los ciudadanos por la política y la participación, o anime la discusión ciudadana. Si bien es posible detectar problemas de ejecución del modelo que entorpecen la concreción de aquellas funciones mínimas, es necesario reconocer que varias de sus limitaciones percibidas se deben a su anclaje al modelo democrático competitivo y sus limitaciones. En otras palabras, es posible que el agotamiento del modelo de comunicación política que se critica esté vinculado con el agotamiento, y en cierta medida crisis, del sistema democrático competitivo en su conjunto.

Ahora bien, las posibilidades de afrontar esta condición incluyen la opción de abrir el sistema democrático competitivo a espacios de deliberación que puedan “refrescar” las relaciones entre gobernantes y gobernados, algo que ha sido puesto en práctica —aún de manera tímida— por algunos gobiernos estatales y municipales mexicanos, pero cuya implementación cabal requeriría una visión de Estado que no se vislumbra, por cierto, en las intenciones políticas actuales. Del mismo modo, y en forma complementaria o bien independiente a ello, sería posible introducir dichos espacios de deliberación desde el modelo de comunicación política, enfatizando o ejecutando esas otras funciones que un sistema democrático deliberativo requiere. Dicho ajuste encontraría un límite natural en la manera en que se procesan las decisiones en última instancia; no obstante, supondría un mecanismo de eventual rotación del centro de gravedad del modelo, de los partidos a los ciudadanos, y de gradual transformación de su papel.

La reforma electoral de 2014 se enfrentó a la posibilidad de efectuar cambios que por lo menos respondieran a las críticas descritas o bien, incorporaran elementos de un modelo deliberativo de comunicación. No obstante, como se verá a continuación, planteó más bien la continuidad de los problemas descritos y el inmovilismo de un modelo agotado.

LA REFORMA ELECTORAL 2014 Y EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA: CAMBIOS, PERMANENCIAS, PROBLEMAS

La reforma electoral emprendida por el gobierno federal con el apoyo mayoritario del Congreso de la Unión y los congresos locales, fue resultado directo de los acuerdos suscritos en el Pacto por México (2013) por las tres principales fuerzas políticas del

país (PRI, PAN, PRD), quienes establecieron una plataforma de consensos para renovar el sistema electoral, el marco jurídico en materia penal, las finanzas públicas, entre otros (Pacto por México, 2013). Por su parte, la reforma al sistema electoral fue aprobada por el Congreso de la Unión en 2014 y llevó a cabo cambios en cuanto a la integración de los gobiernos de coalición, la creación de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, la garantía constitucional para la equidad de género en los espacios legislativos, las candidaturas independientes, la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales, la reorganización del Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), así como la regulación proporcional de los gastos de campaña y el uso de los tiempos oficiales de radio y televisión por parte de los partidos políticos.

Es así que la comunicación política, como parte del modelo diseñado por el Estado, es uno de los ejes cardinales tanto del Pacto por México como de la reforma de 2014, de modo que la revisión y replanteamiento de sus debilidades y necesarios cambios por parte del legislador se avizoraban de un calado sin precedente. No obstante, el análisis que se presenta a continuación tanto de la discusión de la misma en el Congreso de la Unión –teniendo como fuente el diario de debates– como de las adiciones y cambios al texto constitucional, revelan más bien un conservadurismo continuista de tímidos cambios, dirigidos a reforzar o ajustar sus fundamentos, antes que ponerlos en cuestión.

EL PROCESO LEGISLATIVO Y LA DISCUSIÓN MÍNIMA

Por lo menos en términos formales, la reforma electoral emana de una iniciativa originalmente propuesta en el Senado. Respecto al apartado de comunicación política dentro de dicha reforma, en la fase de discusión se propiciaron seis intervenciones en total (de las 36 expresadas en material electoral), cuatro en comisiones, correspondientes a cuatro partidos, y dos del pleno, provenientes de representantes de dos partidos. Las principales críticas al dictamen se dirigieron al *spot*, formato primordial utilizado en el modelo cuya brevedad impide la exposición detallada y profunda de las plataformas electorales y las propuestas de campaña de los candidatos. Esta laguna de información, a decir de los legisladores, ocasiona “desinformación social” considerando que los medios informativos que servirían de vehículos de transmisión de las plataformas partidistas, a menudo editorializan y distorsionan la cobertura de los partidos. Al formato también le reclaman su incapacidad para vincular a los ciudadanos con los candidatos y no fomentar el debate entre los partidos. Una segunda crítica la dirigen a una distribución insuficiente de tiempos en radio y televisión respecto a los partidos de nueva creación, pues les otorga la misma prerrogativa del 30% de tiempo aire, aunque no tengan trayectoria o aportaciones políticas.

Ante las limitaciones del formato de los anuncios publicitarios los senadores proponen que el INE emita nuevos esquemas de pautas que prevean la difusión de programas de entre 5 y 10 minutos y elevar a rango constitucional la obligación de destinar tiempos oficiales para debates entre candidatos. Una senadora también propuso que la autoridad electoral ejerza un control sobre las promesas de campaña, especificando un registro de propuestas de los partidos. El dictamen final que se votó en comisiones y en el pleno tan sólo se limitó a incorporar las prerrogativas de los candidatos independientes en esta materia, sin incorporar el resto de las críticas y propuestas vertidas durante la discusión.

El proceso de discusión en la Cámara de Diputados fue más escueto. Contempló siete intervenciones de seis diputados, pertenecientes a dos de los siete partidos políticos que integraban dicha legislatura (el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo). En este espacio la crítica se dirigió a la inequidad en la distribución de tiempos para los partidos pequeños y la incertidumbre sobre la regulación de tiempo en intercampanas (entre las precampanas y la campaña); una sola crítica, en todo el proceso de discusión en ambas cámaras, se dirigió a la estructura del modelo mismo, pues observaba que las instancias de control político de los tiempos de radiodifusión se dejaban intactas en la reforma, independientemente de los problemas de inequidad.

En consecuencia se vertieron diversas propuestas orientadas fundamentalmente a otorgar equidad a los partidos políticos pequeños (sin enunciar medidas concretas) y a los candidatos independientes a partir de la eliminación de propaganda en intercampanas, asignación directa del 15% del tiempo en radio y televisión y compra por parte del INE de dicho insumo. Asimismo, se propuso el monitoreo de parte del INE de la propaganda de todo tipo en radio, televisión, prensa, internet y espectaculares, con el fin de evitar que se rebasen los topes de campaña y que se difunda propaganda negativa, la cual, según propone, deberá prohibirse; además de elevar el costo de las sanciones mediante la cancelación inmediata del tiempo de Estado para los partidos. Cabe señalar que todas estas propuestas fueron desechadas en votación económica (levantando la mano o poniéndose de pie).

En suma, los rasgos definitivos de la discusión en el Congreso de la Unión son una participación mínima del tema comunicativo dentro de las deliberaciones respecto a la reforma electoral y en consecuencia la carencia de una visión sistémica que vincule dicho componente con los demás y con la eficacia, en su conjunto, del sistema electoral; así como la ausencia de una reflexión crítica acerca de la idoneidad del modelo y la necesidad de replantear sus componentes. Tan sólo una intervención en el Senado llamó a considerar que el anuncio publicitario era un recurso inadecuado de cara a la necesidad de los partidos de exponer sus plataformas, mientras que el resto de las discusiones más bien reclamaban la inequidad en el uso de dicho recurso y el alcance

de la libertad de expresión dentro de éstos, validando indirectamente su conveniencia. Estos aspectos estuvieron ausentes por lo tanto en el texto constitucional, como se verá a continuación.

REFORMAS Y ADICIONES AL TEXTO CONSTITUCIONAL

El análisis de las innovaciones de la reforma constitucional de 2014 respecto a la de 2007 puede sintetizarse en tres tipos: elevar las sanciones, incrementar los tiempos y la discrecionalidad del uso de los mismos por parte de los partidos, y adecuar el marco constitucional a los candidatos independientes.

Esto último es lo menos elaborado. La reforma menciona siete veces a candidatos independientes para incluirlos en el resto de la regulación, y añade a los derechos de los partidos, la especificación de “candidatos”. No obstante, tan sólo incluye dos ordenamientos que intentan adaptar el modelo de comunicación a la particular condición de independencia de dichos postulantes: establece que del 30% del tiempo que le corresponde igualmente a todos los partidos, los candidatos independientes pudieran ser uno de los beneficiarios, lo que pudiera dejar a dichos candidatos con una presencia prácticamente marginal y con poca posibilidad de competir, dada la alta fragmentación partidista (once de ellos en la elección de 2015, por ejemplo, a la que se suman las opciones locales). Ante ello el texto introduce una suerte de salvedad respecto a que si el INE determina que el tiempo asignado fuera insuficiente para ellos –o para el mismo INE u otras autoridades– podrá determinar cómo compensarlo, como una suerte de salvoconducto contingente a estos problemas. Como resultado, el modelo no compensa las carencias de recursos de los candidatos independientes, en términos de visibilidad y posicionamiento públicos, tomando en cuenta que desde el modelo de comunicación política es dable conferirle viabilidad a este tipo de candidaturas mediante un recurso que además no es costoso para el Estado.

Por su parte, la reforma incrementa los tiempos para los partidos y la discrecionalidad de su uso, en dos direcciones: en primer lugar, en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas e inicio de las campañas, les otorga la mitad de los tiempos del Estado para la “difusión de mensajes genéricos” (la otra mitad lo utiliza la autoridad electoral), una ampliación temporal significativa respecto a la reforma anterior. Más aún, los partidos pueden usar 6% del tiempo oficial fuera de precampañas y campañas, pero a diferencia de la reforma anterior, que prescribía los formatos de un programa de cinco minutos y mensajes de veinte segundos cada uno, ahora lo abre a los “formatos que establezca la ley”; en ausencia de una reglamentación específica al respecto, este

ordenamiento junto con el de los “mensajes genéricos” incentiva a utilizar el tiempo aire para mensajes solamente de tipo persuasivo.

Finalmente, la reforma eleva las sanciones y costos por quebrantar la ley. En primera instancia escala el nivel de autoridad que juzga y sanciona las infracciones, del INE al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife), de modo que el primero disminuye su autoridad en el proceso, al tiempo que le da gravedad jurídica a la infracción. De igual modo se incrementa el repertorio y costo de las sanciones: de una cancelación inmediata de la propaganda en la reforma de 2007 —una medida que por su falta de matices pudo haber sido poco utilizada— a un gradiente de posibilidades que van desde imponer “medidas cautelares”, lo que contempla de manera no exclusiva “la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión”, a la posibilidad extrema de anular las elecciones locales o federales en caso de que se compre o adquiera, de manera “grave, dolosa y determinante”, cobertura informativa o tiempos en radio y televisión. Por otro lado, y posiblemente para simplificar la tarea, la reforma reduce el alcance de los supuestos que configuran daño moral al validar solamente expresiones de calumnia y eludiendo las que “denigren a las instituciones y a los propios partidos” como manifestaba la reforma de 2007. Las personas morales ya no participan de ese cobijo, de modo que se personaliza el litigio en este sentido.

De manera adicional, los cambios constitucionales incluyen dos componentes distintos al control de los tiempos de Estado, pero relevantes. El primero es la obligatoriedad de la autoridad electoral de organizar por lo menos dos debates emitidos en cadena nacional durante las elecciones presidenciales. Tales eventos están reforzados en la ley tanto al suprimir la posibilidad de que la ausencia de algún candidato los lleve a su cancelación —por presunción de inequidad— como al evitar que las iniciativas de debate organizadas por privados pudieran querrellarse al ser considerados propaganda encubierta. Estas disposiciones son importantes ante un formato de mayor provecho para el ciudadano —por su densidad informativa y capacidad de contraste— y que implica un mayor riesgo para los candidatos ante un menor control de su mensaje audiovisual. Una segunda adición de la reforma “prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa”, un componente fundamental que pretende cancelar plataformas de proyección personal facilitadas por intensas relaciones clientelares entre medios y gobiernos, como las que antecedieron a la elección de 2012.

Con todo, ambas iniciativas nacen limitadas. Por un lado, la carencia de una legislación secundaria para este último mandato, sin visos de ser agendada, la hace inoperante. Respecto a los debates, los partidos retienen el control de los términos y formatos de los mismos —pretendiendo minimizar posibles daños— en lugar de cederlo a un

agente externo y vinculatorio tal como una comisión de debates presidenciales, figura institucionalizada y exitosa en democracias consolidadas como la estadounidense. Ambos aspectos persisten como cabos sueltos de la reforma, más preocupada por refinar los mecanismos de control de recursos audiovisuales por parte de los partidos políticos.

Por lo demás, la reforma ratifica el modelo de comunicación política basado en la difusión masiva de spots y algunos debates, sin modificaciones sustanciales de por medio.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo del presente ejercicio fue valorar críticamente los alcances de la reforma político-electoral en lo relativo al modelo de comunicación política. La revisión de los debates legislativos y las adiciones al texto constitucional en relación con la regulación previa tuvo un doble propósito: por un lado, reconstruir las creencias del legislador acerca de la naturaleza y el papel del modelo para el sistema democrático y, por otro, identificar avances u omisiones, inconsistencias o carencias. De esa manera, fue posible determinar si se verifica o no una superación a las insuficiencias previas del modelo o más allá, una adaptación del mismo para satisfacer condiciones de deliberación ciudadana.

A la luz de lo analizado podemos afirmar que la reforma refrenó la necesaria innovación y afianzó sus bases antes que matizarlas, dejando prácticamente intactos los problemas señalados por la crítica en cuanto a formatos, (des)regulaciones y fundamentos: 1) la reforma judicializa la prohibición de calumnia, un mecanismo que mal llevado a cabo pudiera dotar de legalidad a la inhibición de la deliberación pública —que necesita confrontaciones y señalamientos— o en última instancia, convertirse en una forma de censura. 2) Sigue siendo indiferente y obsoleto respecto a un ecosistema comunicativo muy distinto al contemplado en 2007 y sus posibilidades tecnológicas, con la presencia de internet, redes sociales efervescentes, video bajo demanda, mayores contenidos políticos en formatos de entretenimiento, etcétera, esto en parte debido a su desarticulación respecto a otras leyes que tienen como materia el recurso comunicativo, tales como la de radio y televisión, y la de telecomunicaciones (Juárez, 2010). De esa manera, reitera el confinamiento de la comunicación electoral al espacio de los medios audiovisuales y en particular al formato spot, sin compensar su superficialidad mediante otros formatos de mayor sustancia política. 3) Finalmente, mantiene la inequidad entre los partidos tanto al preservar una distribución conservadora del tiempo aire, que reparte 70% del mismo de acuerdo con la elección previa y el 30%

restante de manera equitativa, dándole más a quien más tiene y menos a quien más necesita (Coutiño, Mendieta y Castillo, 2016), como al prescindir de “un marco normativo para sancionar a los políticos que utilicen sus cargos para promocionar su imagen y neutralizar a sus opositores” (Valdés, 2015:84), lo cual trunca el espíritu de equidad que animó la reforma de 2007.

A un nivel más estructural, el modelo refrenda su fundamento en la visión partido céntrica de la comunicación como persuasión, de mínimo riesgo y máximo beneficio para los partidos, y en una asimetría pronunciada entre los partidos como agentes de control y beneficiarios principales del modelo, y los ciudadanos, como pacientes del mismo. Se trata de un modelo eminentemente elitista, en correspondencia con el modelo democrático competitivo. Esto se manifiesta de varias maneras: la reforma afianza el control partidista de los mensajes electorales al revalidar su derecho a promoverse de manera reiterativa a través de la radio y la televisión, mediante el incremento y flexibilización del uso de tiempo aire, la preservación de su monopolio —al confirmar la prohibición de compra de este recurso—, y al ratificar bajo su tutela las reglas procedimentales de los debates. No contribuye a “emparejar el piso” para los candidatos independientes mediante recursos comunicacionales, minimizando así sus posibilidades de éxito; imposibilita a terceros de participar en el diálogo público mediante la emisión pagada y por tanto controlada de spots, so pena de “influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”, lo cual, de cara al electorado, excluye a actores cívicos y agendas temáticas que suelen ser evitadas por los políticos (Serra, 2009). El control y acaparamiento partidista de los recursos comunicativos confirma la caracterización del sistema democrático mexicano como una “partidocracia” diseñada por y para las élites, en menoscabo de la participación sustantiva de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, el poder Legislativo desaprovechó la oportunidad de introducir en el modelo recursos conducentes a estimular la participación ciudadana razonada mediante la promoción del consenso entre los ciudadanos, como estipula el modelo deliberativo, tales como diálogos públicos y los debates abiertos. Más que una revisión a fondo del buen o mal servicio que el modelo ha dado a los ciudadanos a lo largo de siete años de aplicación, el proceso se caracteriza como una respuesta ampliada a las quejas de los perdedores en las elecciones de 2006 y 2012 (Valdés, 2015).

Por último, se pone de manifiesto la escasa respuesta de la reforma al momento político y social que vive el país respecto al agotamiento del respaldo ciudadano no sólo al *statu quo* de las élites políticas, sino al régimen democrático mismo. Si el propósito de la reforma fue, como señalan sus postulados, consolidar la democracia y construir una ciudadanía de mayor plenitud, era prudente priorizar un rediseño a fondo del modelo de comunicación política, que proporcione un marco para que los asuntos

públicos sean discutidos y deliberados en la esfera pública, con respeto a la pluralidad y las diferentes expresiones de las minorías y una búsqueda constante de acuerdos y consensos encaminados al beneficio colectivo. El redireccionamiento de los vastos recursos comunicativos con los que cuenta el país en dirección a una cultura política más racional y dialogante, permanece como una aspiración una vez más pospuesta por la clase política.

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calleja, Aleida Elsi, Beatriz Solís, Aimée Vega, Rebeca Domínguez, Jorge Enrique Bravo, Agustín Ramírez y José Agustín Pineda (2012). “Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político electoral en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 4. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 225-249.
- Cámara de Diputados (2013). Anexo II: minuta. Gaceta parlamentaria, LXII Legislatura, 392-1-II, 5 de diciembre [<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.as>], fecha de consulta: 26 de septiembre de 2016.
- Cárdenas, Jaime (2006). *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*. México: UNAM.
- Coutiño, Fabiola, Angélica Mendieta y Jorge Castillo (2016). “Reforma electoral y comunicación política en México”, en Carlos Muñoz Muriel, Alma Rosa Saldierna, Francisco Marañón y Lauro Maldonado (eds.), *Estudios sobre comunicación política en Latinoamérica*. México: Fontamara/UANL, pp. 147-166.
- Domínguez, Jorge, Greene Kenneth *et al.* (2015). *Mexico’s Evolving Democracy. A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Esteinou, Javier (2013). *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gastil, John (2008). *Political Communication and Deliberation*. Thousand Oaks: Sage.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). *Pacto por México*, firmado por el Gobierno de la República, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional. México, 6 de mayo [<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>], fecha de consulta: 8 de junio de 2013.
- Habermas, Jürgen (1999). “Tres modelos normativos de democracia”, en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, pp. 231-246.
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Reforma político electoral 2014* [http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/], fecha de consulta: 26 de marzo de 2015.
- Juárez, Julio (2010). “El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica”, *Sociológica* (25), pp. 43-70.
- Juárez, Julio y José Antonio Brambila (2013). “Contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. VII,

- núm. 3, enero-junio. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 213-236.
- Kraus, Sydney y Daniel Davis (1981). "Political Debates", en Dan Nimmo y Keith Sanders (eds.), *Handbook of Political Communication*. Londres: Sage.
- Meyer, José Antonio, Carla Ríos *et al.* (2013). "Significación y efecto de la comunicación mediática en la campaña presidencial de 2012", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, vol. 2, núm. 14, enero-junio. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 31-47.
- Meyer, Lorenzo (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Editorial Debate.
- Molina, Silvia y Norma Pareja (2011). *Comunicación política en México. Retos y desafíos ante el proceso democratizador global*. Salamanca: Editorial Comunicación Social.
- Mosca, Gaetano (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Murayama, Ciro (2009). "Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado", en Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-27.
- Peschard, Jacqueline (2001). *La cultura político democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Rawls, John (2001). *Derecho de gentes. Una revisión de la idea de razón pública*. Barcelona: Paidós.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Secretaría de Gobernación (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, *Diario Oficial de la Federación* [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf/], fecha de consulta: 8 de febrero de 2015.
- Secretaría de Gobernación (2014). "Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales y reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*. México, 23 de mayo [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014], fecha de consulta: 7 de marzo de 2014.
- (2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral", *Diario Oficial de la Federación*. México, 10 de febrero [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014], fecha de consulta: 7 de marzo de 2014.
- Senado de la República (2013). "Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral", *Gaceta*, núm. 65, LXII Legislatura [<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.as>], fecha de consulta: 26 de septiembre de 2016
- Serra, G. (2009). "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006", *Política y gobierno*, núm. 16, pp. 411-427.

- Suprema Corte de Justicia (2013). Senadores: discusión, versión estenográfica [<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.asp>], fecha de consulta: 26 de septiembre de 2016.
- Strömbäck, Jesper (2005). "In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism", *Journalism Studies*, 6(3), pp. 331-345.
- Trejo, Raúl (2015). *Alegato por la deliberación pública*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Valdés, María Eugenia (2015). "Comunicación política y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(11), pp. 57-87.
- Vergara, Jorge (1990). *Modelos elitistas de democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica.