

# Mirada Legislativa

Núm. 143, abril 2018

## EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL EN CUANTO A ESPACIOS EN RADIO Y TELEVISIÓN. RETOS Y PERSPECTIVAS<sup>1</sup>

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias  
Mtro. Christian Uziel García Reyes

- Para las elecciones de 2018 se repartieron casi 60 millones de spots de los que 41 millones fueron para los partidos y 19 para las autoridades electorales. La mayor concentración se registra en la etapa de campañas, en éstas se transmiten casi 300 mil spots diarios para sumar unos 27 millones al final de sus 90 días.
- El criterio constitucional y legal para repartir el tiempo en medios hace que los partidos políticos más votados tengan más spots y viceversa. Para la campaña de 2018 el PRI cuenta con 25% de ellos, mientras que los candidatos independientes en su conjunto se quedan únicamente con 3%.
- Tan solo en campañas, las coaliciones que encabezan respectivamente el PRI y el PAN, tienen casi el doble de tiempo que la de MORENA y prácticamente 13 veces más que los candidatos independientes en su conjunto.
- Los retos que se presentan en este documento incluyen: la reducción de spots y la alternativa de la celebración de debates entre candidatos; la revisión del acceso a medios de manera diferenciada entre candidatos independientes y los de partidos políticos; así como el uso de las nuevas tecnologías como principal elemento del siguiente modelo de comunicación política.
- Las iniciativas que se encuentran pendientes en el Congreso coinciden en reducir el número de spots que se transmiten y evitar que estos predominen en la tarea de comunicar a la ciudadanía sobre asuntos político-electorales.
- Se puede anticipar una nueva reforma que alcance el modelo de comunicación política en México, importante porque son la televisión, la radio y el internet, los medios que prevalecen, y los que pueden ser fuente de equidad o inequidad en la contienda.

---

<sup>1</sup> Las prerrogativas de los partidos políticos se componen principalmente del financiamiento público y de espacio en radio y televisión. La parte desarrollada en este documento es únicamente la segunda, específicamente en lo que a tiempos electorales se refiere.

# Mirada Legislativa

## *Introducción.*

En un proceso electoral, la información pública se vuelve esencial para tomar una decisión adecuada en un marco de competencia democrática. La radio, y sobre todo la televisión, son los medios de comunicación masiva que ostentan mayor importancia en el ámbito político-electoral en México. Para siete de cada 10 mexicanos (71.8%) éstos son los medios que más emplean para enterarse de los asuntos públicos del país (12.3% radio y 59.5% televisión)<sup>2</sup>. Cabe señalar que, a pesar de esta brecha entre la radio y la televisión, la primera supera significativamente a los medios impresos y al círculo social de los ciudadanos como fuente de información política (IIJ-UNAM, 2016).

La equidad es un principio fundamental en las democracias contemporáneas, aquellas donde la ciudadanía selecciona a sus representantes mediante un proceso en el que es posible contrastar diversas opciones políticas primordialmente a través de los medios y que, de acuerdo con la ley, dan a conocer sus propuestas tratando de convencer al electorado de que son la mejor opción.

La equidad dentro de los procesos electorales, y en lo que corresponde a los partidos políticos y candidatos involucrados, consiste en obtener lo justo para cada caso específico a través de la conversión de una norma genérica en una concreta y particularizada; la constitución, las leyes y acuerdos deben incorporar principios y reglas que establezcan la adecuada distribución de tiempos y condiciones en medios de comunicación (González, 2017). Es tal la importancia de la equidad de la competencia, que es uno de los principios constitucionales electorales (enunciado en su artículo 134, párrafo séptimo), junto con los de imparcialidad, certeza, legalidad, y objetividad.

Hoy en día, se puede distinguir con relativa facilidad a las opciones políticas que cuentan con más tiempo en medios que otras. Estas se podrían agrupar en tres: primero, partidos mayoritarios (en donde entrarían PRI, PAN, PRD y MORENA); segundo, los partidos políticos minoritarios (en los que se agrupa al PVEM, MC, PT, PES, y PANAL); y tercero, los partidos de nueva creación y los candidatos independientes en conjunto.

---

<sup>2</sup> El internet es el segundo medio en importancia, sin embargo, este se encuentra libre de una regulación como la que se aplica a la radio y a la televisión en cuestiones políticas. Adelante se aborda el tema.

# Mirada Legislativa

El tema da para un amplio debate entre quienes opinan que, contar con menores recursos en campaña significa una reducción importante de las posibilidades de competir en una elección y que se estaría fallando al principio de equidad entre los candidatos; y entre quienes sostienen que la aplicación de la ley a postulantes independientes y partidos políticos de nueva creación, así como a partidos mayoritarios y minoritarios, no pueden ser equiparable tanto por su naturaleza jurídica como por su fuerza electoral (es decir, a cuántas personas representan).

La reflexión que precede trata de dar un panorama de la situación actual del reparto del tiempo disponible en medios entre los diferentes contendientes de una elección. Para ello se hace un recorrido por las reformas político-electorales que incluyeron el rubro con la idea de dibujar los antecedentes del tema para entender cómo se construyó el actual modelo de comunicación en nuestro país.

Posteriormente se hace una descripción de la manera en que se reparten los tiempos en radio y televisión hoy en día haciendo un recorrido por el entramado legal vigente. A continuación, se enumeran diversos retos encaminados a consagrar la equidad en la contienda en lo que a medios se refiere, y finalmente, se hace un repaso de las iniciativas de ley propuestas en el Congreso luego de la aprobación de la más reciente Reforma en materia electoral, esto, a manera de perspectiva, lo que de alguna manera da visos de los que podría llegar a contener (de este tema) una nueva reforma política posterior a las elecciones generales de 2018.

## *Antecedentes. Reformas en la materia*

Partiendo de la Ley Electoral de 1911, primera en reconocer a los partidos políticos en México, hasta la llamada reforma refundacional de 2014 (la más reciente en la materia), el país tuvo 16 transformaciones en la ley que han introducido disposiciones de gran alcance en el ámbito electoral<sup>3</sup>. Sin embargo, es hasta 1973 que la legislación da cuenta por primera vez -

<sup>3</sup> Es decir, las subsecuentes de 1911, 1916, 1918, 1946, 1949, 1951, 1954, 1963, 1973, 1977, 1987, 1990, 1993, 1996, 2007, y 2014.

# Mirada Legislativa

del aspecto comunicacional. Entre los años setenta y los noventa destacan tres reformas que si bien forman parte de un avance en la equidad de las contiendas y respaldo del marco normativo que hoy tenemos, estas podrían parecer lánguidas ante las más recientes, a continuación se verá por qué.

La de 1973 es la primera que otorga tiempos en radio y televisión como prerrogativa de los partidos aunque únicamente en periodo de campaña<sup>4</sup>; la de 1977 (primera gran reforma que abre la puerta a la transición democrática) da a los partidos acceso a medios de manera permanente y, específicamente en el artículo 41 constitucional, se dispone que cuenten, de forma equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades<sup>5</sup>; a partir de 1996 se robustece el sistema de acceso a medios de los partidos a través de los tiempos oficiales, de aquellos promocionales adquiridos por parte del Instituto Federal Electoral (IFE), y de los tiempos comerciales contratados por sí mismos.

Más de una década después, la de 2007 es una reforma singular en materia de equidad en la contienda pues, a partir de ella, los partidos políticos cuentan con tiempo en medios únicamente a través de los que el Estado dispone y estos son asignados exclusivamente por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), otrora IFE, de esta manera, se prohíbe a los partidos contratarlos o adquirirlos por sí mismos o por terceras personas. Además, se crea un sistema de verificación del cumplimiento de las normas, régimen de responsabilidades y sanciones, y particularmente el procedimiento especial sancionador para asuntos relacionados con campañas en medios. También, es con esta que el concepto en cuestión quedó explícitamente plasmado en el artículo 134 constitucional como *la equidad de la competencia entre los partidos políticos*.

---

<sup>4</sup> Artículo 39, fracción III, de la Ley Federal Electoral.

<sup>5</sup> Para la elección federal de 1982 se concedieron a los partidos políticos cinco minutos semanales, adicionales a los programas permanentes que tenían una duración de 15 minutos. Sin embargo, el formato resultaba cuestionable, puesto que los mensajes estaban basados en largos discursos políticos y eran transmitidos en horarios con poca audiencia, por lo que generaban poco interés en la ciudadanía. Adicionalmente, los medios de comunicación masiva atendían solamente los actos y proclamas del partido oficial (Woldenberg 2012, 36), con lo cual los partidos de oposición se veían desfavorecidos.

# Mirada Legislativa

A partir de 2007 se reconoce a los partidos su derecho a difundir sus mensajes a través de los medios de comunicación masiva, pero delimitado puntualmente por la ley. Esta reforma representó un nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos y las autoridades electorales con la ciudadanía, que define reglas claras para el ejercicio de esta prerrogativa y estimula la realización de campañas menos dependientes del dinero, lo que significó un avance importante en materia de equidad en la contienda (IFE, 2008).

Finalmente, la reforma de 2014 tuvo como objetivo fortalecer e incentivar la participación ciudadana, así como brindar mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática. Es a partir de esta que el INE adquiere amplias facultades para todas las campañas y precampañas, garantiza que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión al disponer que, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nueva creación, y amplía el acceso de los partidos a medios en intercampañas<sup>6</sup>. Además, esta reforma establece como causal de nulidad de la elección, el hecho de comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley (art. 41 base VI de la CPEUM).

La reforma de 2014 termina de diseñar el entramado legal que se tiene hoy en día, y que se aplicó al proceso electoral intermedio de 2015 y se emplea ahora en el proceso general de 2018. Es probable que dichas elecciones sean las únicas bajo las que funcione este modelo, pues se puede anticipar una nueva reforma postelectoral que recoja todas las deficiencias observadas en el rubro de prerrogativas de los partidos políticos, específicamente en cuanto a su acceso a medios de comunicación.

---

<sup>6</sup> Cfr. Gobierno de la República. (2014) Explicación ampliada de la reforma político-electoral. Disponible en: <http://bit.ly/2v2wWv8>

# Mirada Legislativa

Para continuar la búsqueda de equidad en la contienda electoral se entrevisté, por ejemplo, una reducción del número de spots y el aumento de la cantidad de debates. Esta idea se plasmó en el compromiso número 90 del Pacto por México como “revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.”<sup>7</sup> Esta no se discutió y, por ende, tampoco fue incluida en la reforma de 2014<sup>8</sup>.

## *Asignación del tiempo en medios.*

En este apartado, se hace una descripción de la manera en que se reparte el tiempo disponible en radio y televisión en un proceso electoral. Se revisa el entramado legal vigente y se da cuenta de los criterios empleados para que cada opción política tenga acceso a los medios. Aquí mismo se explica por qué unos partidos tienen derecho a más minutos que otros.

En los procesos electorales federales, el INE administra 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (Art. 41 Apartado A de la CPEUM y Art. 165.1 de la LEGIPE). La manera en que estos se distribuyen entre contendientes y autoridades electorales varía de acuerdo con la etapa del proceso. En las precampañas los partidos políticos cuentan con 30 minutos, y la autoridad electoral con 18; en el periodo de intercampañas tanto los partidos en su conjunto como la autoridad electoral, disponen de 24 minutos, cada uno; en el periodo de campañas, 41 minutos son para los partidos y los candidatos independientes, y únicamente siete para la autoridad electoral; mientras que, en el periodo de reflexión que va de la conclusión de las campañas a la jornada electoral, el INE cuenta con los 48 minutos para difundir información acerca del proceso (Tabla 1).

<sup>7</sup> El texto del “Pacto por México” se encuentra disponible en: <http://bit.ly/1jrwUmX> (Consulta: marzo de 2018).

<sup>8</sup> Más adelante, en el apartado sobre perspectivas, se incluyen todas aquellas iniciativas pendientes en el Poder Legislativo, presentadas después de la reforma político-electoral de 2014 y que proponen modificar el actual modelo de comunicación política en México.

**Tabla 1. Asignación de tiempos en las diferentes etapas del proceso electoral en cada estación de radio o canal de televisión (minutos por cada 24 horas de transmisión).**

	Precampañas	Intercampañas	Campañas	Reflexión
Partidos Políticos	30	24	41	0
Candidatos Independientes	0	0		
Autoridad Electoral	18	24	7	48
Total	48	48	48	48

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 41 Base III Apartado A incisos a) y c) de la CPEUM; artículos 168.1, 169.1 y 169.2 de la LEGIPE; así como artículos 19, 20 y 21 del RRTVME.

Los minutos de los que disponen los partidos en cada etapa del proceso electoral se reparten bajo la regla constitucional del 70-30. Por un lado, 70 por ciento del total de minutos disponibles se asigna proporcionalmente de acuerdo con los resultados de la elección de diputados federales anterior, bajo este criterio, los partidos con más votos tendrán más tiempo y viceversa, mientras que, el 30 por ciento restante se distribuye de manera igualitaria entre los partidos, incluyendo a los candidatos independientes y a los partidos políticos de nueva creación, los cuales no acceden al reparto proporcional (art. 41 de la CPEUM, y arts. 167.1, 167.5 y 412 de la LEGIPE).

Los candidatos independientes únicamente tienen acceso a los tiempos de radio y televisión durante las campañas y, estos en su conjunto, se equiparan a un partido político de nuevo registro. Por ello, solo entran al reparto del tiempo que se distribuye de forma igualitaria. (arts. 393.1 y 412 LEGIPE). Así, si se registran dos o más candidatos bajo esta modalidad, el tiempo debe ser dividido entre ellos: Entre mayor sea el número de independientes, menor será el tiempo que les corresponda en lo individual.

# Mirada Legislativa

Como se ve, el reparto se realiza a través de dos criterios: por un lado, el de igualdad, atendiendo al solo hecho de ser contendientes, es decir, una distribución de tiempos idéntica entre unos y otros por ser parte de las opciones que se disputan el poder (aunque este hay que matizarlo en el caso de las candidaturas independientes). Y, por otro lado, el criterio de proporcionalidad que se basa en la representación lograda en las pasadas elecciones, es decir, teniendo en cuenta el número relativo de ciudadanos que expresaron con su voto estar de acuerdo con cada opción política.

En 2018 nueve partidos políticos participan en la contienda electoral, todos ellos estuvieron presentes en el proceso pasado por lo que, el resultado obtenido entonces, precisa el reparto proporcional que se realiza. En aquellas elecciones el PRI obtuvo un mayor número de votos, lo que define que este sea el partido al que le corresponden más minutos en medios. Ya en la distribución total (teniendo en cuenta la parte proporcional y la parte igualitaria) uno de cada cuatro minutos (25%) serán para el PRI, le sigue el PAN con 19%, el PRD con 11% y Morena con 9%.

En suma, por coalición electoral, a *Todos por México* integrada por el PRI, PVEM y Nueva Alianza, se le asigna el 39% del tiempo, *Por México, al Frente* compuesta por el PAN, PRD, y Movimiento Ciudadano recibiría una parte similar con 38%, mientras que *Juntos Haremos Historia*, en la que se unen MORENA, PT, y Encuentro Social, tendría 20%, lo que representa aproximadamente la mitad en comparación con las dos primeras. Los candidatos independientes recibirían en su conjunto únicamente tres por ciento del total del tiempo disponible, lo que, se tendría aún que dividir, dependiendo cuántos logren su registro a nivel federal y local<sup>9</sup> (Tabla 2).

---

<sup>9</sup> Importante recordar que la referencia en todo momento es a los minutos que prevé la ley por estación de radio o canal de televisión por día en el horario determinado de 6:00 a 24:00 horas. Estos se miden por mensaje de 30 segundos, 1 o 2 minutos (LEGIPE, artículos 165 y 167.6).

**Tabla 2. Distribución calculada de los tiempos en radio y televisión para la contienda de 2018.**

Opción Política	Votación en las elecciones anteriores	Distribución proporcional	Distribución igualitaria	Distribución total	Suma por Coalición
PAN	22.70%	15.89%	3.00%	18.89%	<i>Por México, Al Frente</i> <b>37.77%</b>
PRD	11.80%	8.26%	3.00%	11.26%	
MC	6.60%	4.62%	3.00%	7.62%	
PRI	31.60%	22.12%	3.00%	25.12%	<i>Todos por México</i> <b>39.17%</b>
PVEM	7.50%	5.25%	3.00%	8.25%	
PANAL	4.00%	2.80%	3.00%	5.80%	
MORENA	9.10%	6.37%	3.00%	9.37%	<i>Juntos Haremos Historia</i> <b>20.06%</b>
PT	3.10%	2.17%	3.00%	5.17%	
PES	3.60%	2.52%	3.00%	5.52%	
INDEPENDIENTES	No aplica	0%	3.00%	3.00%	3.00%
Totales	100.00%	70.00%	30.00%	100.00%	100.00%

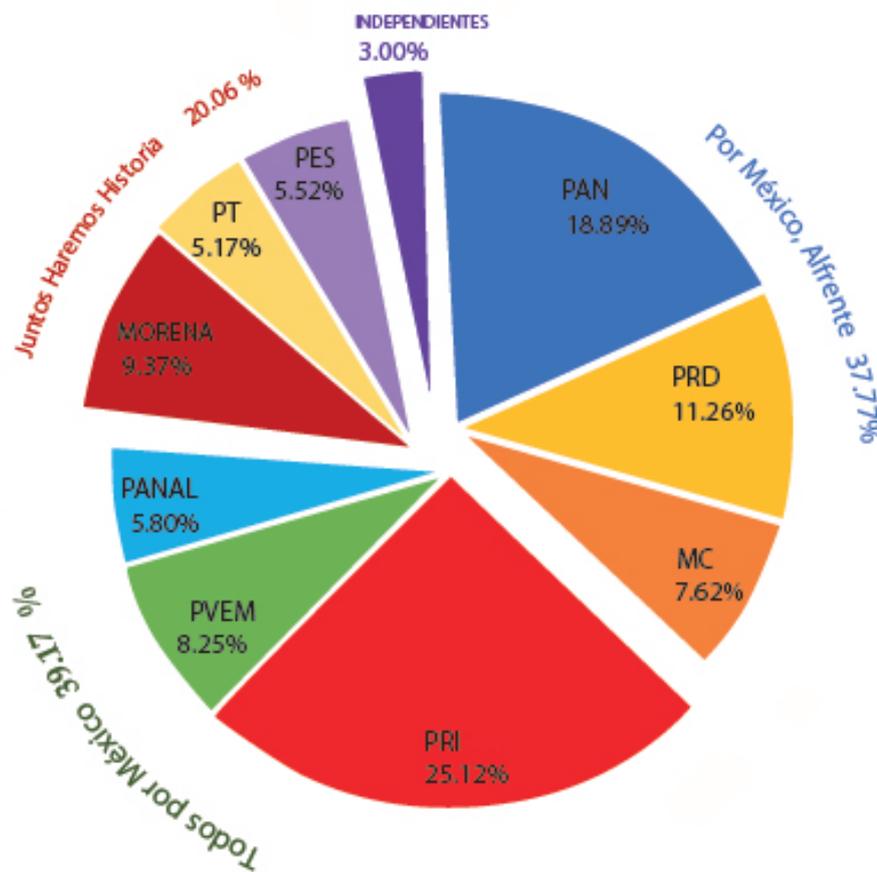
Fuente: Elaboración propia. La *votación en las elecciones anteriores* se calculó con base en los resultados a nivel nacional, por entidad federativa, para diputados federales contenidos en la Memoria del Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015 del INE. La distribución porcentual se realizó a través de cálculos propios definidos con base en la legislación aplicable. (arts. 167 al 170 de la LEGIPE).

Es importante señalar que los partidos deben repartir su tiempo en medios respetando las previsiones aplicables a los procesos electorales locales concurrentes, y a los correspondientes a las diferentes candidaturas a los poderes ejecutivo y legislativo. En una entidad federativa con elecciones locales concurrentes, de los 41 minutos, 26 se asignan al proceso federal y los 15 restantes al local (arts. 168.4, 171 y 173.1 de la LEGIPE).

Cuando las coaliciones electorales se asumen en su totalidad, es decir que dos o más partidos vayan juntos en todos los procesos de una misma elección, el reparto igualitario de los tiempos en medios se hace tomando esta unión como un solo partido político. En 2018, no se registró ninguna coalición electoral total, por ello todo el reparto igualitario se hace por cada partido político, por separado (art. 167.2 LEGIPE).

# Mirada Legislativa

Gráfica 1. Distribución de los tiempos en radio y televisión para la contienda de 2018 por partido y coalición electoral.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Tabla 2 de este documento.

PARTIDO	PRECAMPAÑA 60 DÍAS (14 de diciembre de 2017 al 11 de febrero de 2018)			INTERCAMPAÑA 46 DÍAS (12 de febrero al 29 de marzo)			CAMPAÑA 90 DÍAS (30 de marzo al 27 de junio)			Reflexión y jornada electoral	TOTAL
	Radio	T.V.	TOTAL	Radio	T.V.	TOTAL	Radio	T.V.	TOTAL		
	1'300,761	855,162	2'155,923	459,865	302,330	762,195	2'624,046	1'725,132	4'349,178	0	7'267,296
	1'721,209	1'131,578	2'852,787	459,865	302,330	762,195	3'483,712	2'290,304	5'774,016	0	9'388,998
	778,955	512,110	1'291,065	459,865	302,330	762,195	1'554,156	1'021,752	2'575,908	0	4'629,168
	371,646	244,332	615,978	459,865	302,330	762,195	717,014	471,388	1'188,402	0	2'566,575
	578,116	380,072	958,188	459,865	302,330	762,195	1'141,216	750,272	1'891,488	0	3'611,871
	536,822	352,924	889,746	459,865	302,330	762,195	1'054,874	693,508	1'748,382	0	3'400,323
	414,817	272,714	687,531	459,865	302,330	762,195	807,110	530,620	1'337,730	0	2'787,456
	651,319	428,198	1'079,517	459,865	302,330	762,195	1'291,376	848,992	2'140,368	0	3'982,080
	394,170	259,140	653,310	459,865	302,330	762,195	762,062	501,004	1'263,066	0	2'678,571
Candidatos Independientes	0	0	0	0	0	0	416,694	273,948	690,642	0	690,642
<b>Total Partidos y C.I.</b>	<b>6'747,815</b>	<b>4'436,230</b>	<b>11'184,045</b>	<b>4'138,785</b>	<b>2'720,970</b>	<b>6'859,755</b>	<b>13'852,260</b>	<b>9'106,920</b>	<b>22'959,180</b>	<b>0</b>	<b>41'002,980</b>
Autoridades	4,063,705	2,671,610	6,735,315	4,150,047	2,728,374	6,878,421	2,365,020	1,554,840	3'919,860	1'194,624	18'728,220
<b>TOTAL</b>	<b>10,811,520</b>	<b>7,107,840</b>	<b>17,919,360</b>	<b>8,288,832</b>	<b>5,449,344</b>	<b>13,738,176</b>	<b>16,217,280</b>	<b>10,661,760</b>	<b>26,879,040</b>	<b>1'194,624</b>	<b>59'731,200</b>

Fuente: Instituto Nacional Electoral. Numeralia. Proceso Electoral 2017-2018. De fecha 02 de marzo de 2018.

# Mirada Legislativa

Al convertir dichos porcentajes en número de mensajes, se tiene que, tan solo para el proceso electoral de 2018, se repartieron casi 60 millones de spots de los que 41 millones fueron para partidos y 19 para autoridades. La mayor concentración se registra en la etapa de campañas, en cuyos 90 días se transmiten, en promedio, casi 300 mil spots diarios para dar un total de cerca de 27 millones. El PRI es el partido con derecho a un mayor número de mensajes en campaña con 5.8 millones, le sigue el PAN con 4.3, el PRD con 2.6, y MORENA con 2.1 millones.

Es necesario recalcar, sobre esta información, con cuánto espacio en medios se queda cada opción política, pues resulta por demás ilustrativo saber que las coaliciones encabezadas por el PRI por un lado, y por el PAN por el otro, tienen prácticamente el doble de tiempo que la de MORENA, comparación que resulta aún más disímil ante lo que se les asigna a los candidatos independientes en su conjunto.

## *Retos sobre equidad en la contienda.*

El de *equidad*, es un término que se debe diferenciar necesariamente con el de igualdad. Es importante hacer esta precisión dado que, ambos, pudiesen confundirse y usarse como sinónimos; la Real Academia Española hace clara esta distinción: Por un lado, mientras el término de *igualdad* habla de una correspondencia medible en cantidad y/o calidad equiparables entre sí (acepciones uno y dos), el de *equidad* tiene que ver con el ánimo de dar a cada uno lo que merece o se ha ganado (acepción cinco)<sup>10</sup>. Empleando estos criterios y teniendo en cuenta cómo se realiza el reparto de tiempos en radio y televisión, se puede afirmar que no existe igualdad en las condiciones y oportunidades de los competidores en torno a cualquier elección pero, como se explica enseguida, se intenta que estas sean equitativas.

La suma de ambos criterios (el proporcional y el igualitario que hacen la regla 70-30) da como resultado un reparto desigual de los tiempos de radio y televisión, pero pretende, con esta fórmula, ser equitativo. La asignación de tiempos se encuentra respaldada por la voluntad popular y por el componente igualitario, ambos especificados anteriormente.

<sup>10</sup> Diccionario de la Lengua Española. Consulta de los términos “equidad” <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq> e “igualdad” <http://dle.rae.es/?id=Kwjexzi> (Marzo de 2018).

# Mirada Legislativa

Ninguno de los competidores puede quedar fuera del reparto de los tiempos disponibles, sin embargo, para algunos de ellos lo que les corresponde es mínimo, tal es el caso de los partidos de nueva creación, y aún más, el de los candidatos independientes, cuestión que se agrava en aquellos procesos donde participa más de uno por el mismo cargo.

Es difícil contar con una equidad plena dentro de los procesos electorales pues “existen diferencias fuera del alcance de la normatividad [...] lo que conlleva ventajas y desventajas que es imposible compensar” (Díaz, 2001: 40) no obstante, es importante que la normatividad se encuentre diseñada para que dichos efectos vayan mermando cada vez más y es que, a pesar del avance que registran las disposiciones mexicanas en la materia, quedan algunos retos.

El monitoreo de medios que lleva a cabo la autoridad electoral junto con la academia desde 2009 es una importante tarea que, al revisar el contenido de noticiarios, genera transparencia en el trato que se le da a los candidatos en el transcurso del proceso electoral. Con base en este, los diferentes actores involucrados pueden tener una fuente de información confiable. La *cobertura periodística* que dan las estaciones de radio y los canales de televisión es uno de los mayores desafíos que prevalece hoy en día, mismo que depende principalmente de la exigencia e involucramiento de la ciudadanía en el sentido de preferir medios que den una cobertura plural ante aquellos parciales.

Aunque los resultados del monitoreo son importantísimos para el devenir de las campañas electorales, no sucede lo mismo con la publicidad encubierta o enmascarada, el denominado infoentretenimiento (o combinación de entretenimiento con información), la proliferación de noticias falsas y un amplio etc., lo que se haya de manera implícita o explícita en programas de corte no periodístico, y contenidos de internet, específicamente en redes sociales, y en los que pudiera aparecer información referente a campañas políticas, candidatos, y en general tratar de influir en el voto al margen de la legalidad y los principios de la competencia.

# Mirada Legislativa

Para 2018 surge una iniciativa desde los propios medios de comunicación, bajo el entendido de que “en este proceso electoral, las noticias falsas tendrán cada vez más presencia en la red e influencia entre los lectores. Verificado 2018 nace con el objetivo de enfrentar estas noticias malintencionadas o imprecisas y desmentirlas con información rigurosa y confirmada...”<sup>11</sup>

Otro reto se encuentra en las condiciones de inequidad entre candidatos independientes y partidos políticos. El acceso a medios de manera diferenciada entre candidatos independientes y, tanto los partidos tradicionales como los de nueva creación, puede representar una diferencia sustancial. En este aspecto hay un desafío importantísimo que asumir, comenzando por el trato que se le da al conjunto de independientes como si fueran un solo partido de nueva creación. Al mismo tiempo, desde luego, con otros aspectos relativos a esta figura pero que escapan del alcance de este documento.

En el debate, cabría preguntarse si las prerrogativas de los independientes deben parecerse cada vez más a las de los partidos (al menos a los de nueva creación) o si, por el contrario, se trata de una figura por demás diferente que no podría tener acceso a dichas prerrogativas en igualdad de condiciones. Es importante que la respuesta, cual sea, tenga en cuenta el aspecto de equidad en la contienda.

Un tercer reto tiene que ver con el uso de las nuevas tecnologías, aquellas que permiten una comunicación masiva bilateral y las que están permeando especialmente en las nuevas generaciones. Este es un gran reto pues supone los elementos básicos de lo que será la comunicación política en un futuro cercano.

Ya se adelantaba la aparición de noticias falsas y la facilidad con la que se producen y se viralizan en internet. Cuando aún no se termina de configurar el reparto justo de tiempos en radio y televisión, el reto que se asoma es el de las nuevas tecnologías de la información, en específico el internet, su uso por parte de los contendientes y de las mismas autoridades electorales y, con ello, la inherente pregunta de si estos son regulables o no.

<sup>11</sup> Cfr. Verificado 2018 en <https://verificado.mx/> consulta: abril de 2018.

# Mirada Legislativa

Actualmente internet se posiciona como la segunda fuente de información de los asuntos públicos para los mexicanos, dejando en tercer lugar a la radio (IIJ-UNAM, 2016). El cambio tecnológico ha dejado ver sus efectos en los últimos años, las audiencias se han transformado y un gran porcentaje de ciudadanos, sobre todo los jóvenes, han disminuido su exposición a la televisión y, por el contrario, buena parte de ellos se ha convertido en un público atento y participativo, sobre todo a través de internet, aunque la televisión siga siendo hoy en día, y por mucho, el principal medio de comunicación de los mexicanos (Fix, 2017: 148-149).

Finalmente, el tema de los spots en radio y televisión, en particular sobre su exceso, se relaciona con la celebración de debates entre candidatos siendo esta una alternativa interesante para abonar a la equidad en la contienda ya que es un espacio en el que se presentan todos los candidatos a un mismo puesto de elección popular en un mismo momento, gozando de tiempos similares, hablando de los mismos temas, en igualdad de condiciones, configurándose este como el mejor espacio para contrastar ideas y propuestas concretas.

Esta alternativa, de dar mayor peso a los debates y disminuir el de los spots, se plasmó en el Pacto por México como una “revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios”, sin embargo, quedó fuera de la reforma política-electoral más reciente por lo que se configura en un reto importante a asumir y a analizar para un futuro inmediato.

## *Perspectivas. Iniciativas legislativas en la materia.*

Enseguida se presentan diversas iniciativas de ley relacionadas con este tema cuyos contenidos podrían formar parte del entramado normativo ante una posible nueva reforma política. Todas estas han sido presentadas a lo largo de la LXIII Legislatura (2015-2018), es decir, con posterioridad a la reforma política de 2014 y a las elecciones intermedias de 2015. Además, se retoman en este documento dentro de un contexto posterior a los periodos de precampañas e intercampanas de 2018.

# Mirada Legislativa

Si hay un punto en el que coinciden las iniciativas es en el de reducir el número de spots que hoy en día se transmiten, y evitar que estos predominen (en un futuro) en la tarea de comunicar a la ciudadanía sobre asuntos político-electorales. La mayoría, toca la prohibición de que los diferentes actores políticos contraten tiempos en radio y televisión, y el reconocimiento al INE como autoridad única en la administración de estos tiempos para que partidos y las mismas autoridades tengan acceso a ellos.

- *Senador Manuel Cárdenas Fonseca, sin Grupo Parlamentario. 14 de febrero de 2017.*

La iniciativa del Senador Cárdenas Fonseca, en lo que respecta a la distribución de tiempos en medios en torno a los procesos electorales, propone dos puntos específicos: por un lado, la de reducir en un 50 por ciento los tiempos oficiales de radio y televisión asignados con fines electorales y, por el otro, que estos se repartan de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y las candidaturas independientes en conjunto (artículo 41 constitucional, base III, apartado A, incisos a y e).

En este sentido, habría una reducción en el tiempo administrado por el INE que iría de 48 a 24 minutos, los que tendrían que distribuirse sin el componente proporcional, es decir, los resultados electorales pasados ya no serían determinantes, favoreciendo así a aquellos partidos políticos minoritarios y, aún más, a aquellos emergentes y a los candidatos independientes, estos últimos tendrían, en su conjunto, el trato de otro partido político.

De acuerdo con esta iniciativa, las modificaciones propuestas responden a que “los tiempos otorgados actualmente son exagerados, molestan a la ciudadanía, han perdido efectividad los mensajes, y representan una carga presupuestal para el gasto público.” Además, a que “la concentración de spots en manos de unos pocos partidos es favorecer el control de las elecciones por unos pocos grupos políticos y condenar a las fuerzas políticas emergentes y a las candidaturas independientes, prácticamente, al anonimato y a no poder crecer en las preferencias ciudadanas.”

# Mirada Legislativa

- *Diputado Jonadab Martínez García del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. 06 de marzo de 2018.*

La iniciativa tiene por objeto restringir el uso de medios en la etapa de precampañas para lo que modifica la LEGIPE en sus artículos 159 y 226. Para tal efecto añade que “los precandidatos a cargos de elección popular no tendrán acceso a la radio y la televisión como prerrogativa que la Constitución otorga a los partidos políticos, durante las precampañas.”

En la iniciativa se lee, como parte de su justificación, que los medios de comunicación masiva no solo son atendidos por los militantes de dichos partidos políticos, ya que los canales de señal abierta son vistos por 81 por ciento de la población, por ejemplo. “Durante el periodo de precampaña, los spots de radio y televisión transmitidos en los tiempos del Estado y que rige la autoridad electoral son un instrumento que, más allá de buscar adeptos en el mismo partido político (lo cual es razonable), busca obtener la simpatía de la población en general.”

El proponente piensa que, al aparecer precandidatos en medios de comunicación masiva, se confunde y se limita la libertad del ciudadano al generarle desinformación, puesto que, dice, la propaganda de precampaña se dirige en los hechos, no solo a los militantes de los partidos políticos, sino a toda la sociedad faltando a su razón de ser. Cree además que, el de las precampañas, es un periodo que corresponde a la actividad interna de los partidos y que debiera interesar solo a sus militantes, quienes podrían informarse a través de otros medios como el internet, en referencia a los sitios web de sus partidos y de los propios precandidatos.

# Mirada Legislativa

- *Senadores y Diputados del Partido Verde Ecologista de México. 07 de marzo y 10 de octubre de 2017.*

La propuesta plantea “eliminar el acceso gratuito por parte de partidos políticos y candidatos y precandidatos a puestos de elección popular a los tiempos en radio y televisión administrados por el INE, permitiendo que contraten o adquieran, a través del propio INE y con cargo a sus respectivas fuentes de financiamiento, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

Los proponentes describen un contexto de hartazgo ciudadano por el exceso de spots políticos transmitidos en medios el que, afirman, se ha profundizado por el uso de los tiempos oficiales del Estado en medios así como la ausencia de un debate real de ideas y, a la par, de un control excesivo para que los partidos accedan a espacios en radio y televisión, lo que evita que se cumpla con los objetivos de difundir las plataformas electorales, de reducir el costo de la democracia en México, y que los mensajes lleguen efectivamente a sus destinatarios.

Con estas modificaciones, el INE continuaría ejerciendo control del acceso a medios por parte de los contendientes, pero los partidos políticos asumirían el costo económico que representa y los tiempos oficiales se emplearían para difundir información de interés general para todos los mexicanos.

- *Senador Francisco Búrquez Valenzuela del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. 30 de marzo de 2017.*

En esta iniciativa se modifican los artículos 6, 41 y 116 de la Constitución. Entre otras cosas, propone que los partidos políticos y candidatos puedan contratar por sí mismos, espacios en medios de comunicación para las campañas electorales, además de que las personas físicas y morales puedan adquirir propaganda política en radio y televisión dirigida a defender sus puntos de vista e ideas. Conjuntamente, deroga la disposición que reconoce al INE como autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.

# Mirada Legislativa

Esta iniciativa modificaría sustancialmente el modelo de comunicación política dispuesto por la reforma de 2007-2008. Dentro de su exposición de motivos y objetivos, incluye la necesidad de que los medios de comunicación se vean libres del control por parte del gobierno, que se restaure la libertad de expresión para defender, contrastar y criticar posiciones ideológicas, y con lo que la ciudadanía decidiría sobre la calidad de la información y su consumo.

- *Grupo Parlamentario del PAN en ambas Cámaras. Suscrita por el Diputado Marko Cortés Mendoza y el Senador Fernando Herrera Ávila. 06 de octubre de 2015.*

Esta iniciativa se conforma de diversas modificaciones para homologar los derechos y obligaciones de los candidatos independientes en elecciones locales y contempla el acceso a radio y televisión. En este sentido, propone adicionar el apartado A de la Base III del artículo 41 constitucional como sigue: “El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y candidatos independientes locales y federales [...]”

Cabe señalar que dicho artículo de la Constitución, en la misma base III, ya reconoce este derecho a los candidatos independientes en general, incluso, en el inciso e) de su apartado A, los toma en cuenta para la distribución del tiempo disponible y en el inciso c de su apartado B (referente a facultades del INE en las entidades federativas) habla de incluir a los candidatos independientes en este reparto. Lo hace de la siguiente manera:

Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: [Entre otros] la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

# Mirada Legislativa

## Conclusión.

Como se explicó, la manera en que se reparte el tiempo en medios a los contendientes es el resultado de la combinación de dos criterios: uno de naturaleza igualitaria, en el que tres de cada 10 minutos disponibles se dividen entre el número de competidores sin importar antecedente electoral alguno. El otro es de naturaleza proporcional, en el que los siete minutos restantes, se asignan de acuerdo con la fuerza política medida a través del resultado de la anterior elección de diputados federales por el principio de mayoría (los partidos políticos de nueva creación y los candidatos independientes no participan de este reparto).

La serie de reformas en materia política que precede el entramado legal que rige hoy en día la vida electoral de México, cada una de ellas y en conjunto, se han suscitado con el objetivo de buscar asegurar que la competencia sea cada vez más equitativa, adaptándose a los tiempos y agregando elementos que permitan dar a cada contendiente las prerrogativas que debe tener para competir y presentarse ante la ciudadanía de una manera justa.

Las reglas de la contienda aún no son equitativas en el sentido estricto del concepto, no obstante, a lo largo de las modificaciones a la legislación electoral mexicana se ha logrado introducir disposiciones encaminadas a lograr ese objetivo registrando importantes avances mismos que si bien han sido graduales, han coadyuvado a la construcción de la vida democrática del país, dejando aún retos importantes que asumir.

Es muy probable que después del proceso electoral de 2018 se presente una reforma que abarque el importante tema de asignación de espacios en medios a los competidores, esta podría recoger aquello propuesto por los legisladores salientes este año, pero también, y muy importante, otras aportaciones desde la ciudadanía, la sociedad civil y los partidos políticos, para continuar en la búsqueda de una equidad completa, eficaz y democrática. Dicha reforma debería avanzar, como mínimo, hacia lo que se ha denominado como una *cultura política del debate* en aras de poder contrastar las ideas y propuestas de todas las opciones políticas en mejores condiciones y, desde luego, reducir el gran número de spots que se difunden en los procesos electorales.

# Mirada Legislativa

Núm. 143

## Fuentes

Díaz Martínez, Fernando (2001). El acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación masiva. En: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación. No. 15. Pp. 39-55.

Fix-Fierro, Héctor; Julia Isabel Flores; y Diego Valadés (Coords.) (2017) Los mexicanos y su constitución. Tercera encuesta Nacional de Cultura Constitucional. 280pp. (Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales 27).

Freidenberg, Flavia. (2017) Cuando la ciudadanía toma las riendas: desafíos de las candidaturas independientes. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 93 pp.

Gobierno de la República (s/f) Explicación ampliada de la Reforma Política Electoral. 20 pp. Disponible en: <https://bit.ly/2v2wWv8> (Consulta: marzo de 2018).

González Oropeza, Manuel (2017). Equidad electoral. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral. San José, C. R.: IIDH, Vol. 1. pp. 376-383.

IFE (2008) Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento con fines informativos. Centro para el Desarrollo Democrático. Noviembre de 2008. 175 pp. Disponible en: <https://bit.ly/2EcqUyr> (Consulta: marzo de 2018).

IJ-UNAM (2016) Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México, Departamento de Investigación Aplicada y Opinión.

INE (2018) Convenios de coalición. Coaliciones que participarán en las elecciones de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2q5OO97> (Consulta: marzo de 2018).

INE (2018b) Numeralia Proceso Electoral 2017 – 2018. Actualizada al 02 de marzo de 2018. 59 pp. Disponible en: <https://bit.ly/2GBm8Ll> (Consulta: marzo de 2018).

INE (2017) Monitoreo de programas de radio y televisión que difunden noticias. Metodología. Disponible en: <https://bit.ly/2Jl4fBZ> (Consulta: marzo de 2018).

# Mirada Legislativa

Núm. 143

INE (2015) Memoria del Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015. Tomos I y II. Disponible en: <https://bit.ly/2Ekdfnj> (Consulta: marzo de 2018).

INE (s/f) Guía del Monitoreo de programas de radio y televisión que difunden noticias. Metodología. Unidad Técnica de Servicios de Informática. 17pp. Disponible en: <https://bit.ly/2uS5buq> (Consulta: marzo de 2018).

RAE (2014) Diccionario de la Lengua Española. XXIII Edición. Octubre de 2014. Disponible en: <http://www.rae.es/> (Consulta: marzo de 2018).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s/f) Acceso a radio y televisión, En: Consulta Reforma 2014. Centro de Capacitación Judicial Electoral CCJE. Disponible en: <https://bit.ly/2GW0Vz6> (Consulta: marzo de 2018).

Woldenberg, José. (2012). Historia mínima de la transición democrática en México. El Colegio de México. 150 pp.

## Legislación

(CPEUM) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://bit.ly/2q6fi9G> (consulta: marzo de 2018).

(LEGIPE) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <https://bit.ly/2IvWsjH> (consulta: marzo de 2018).

(RRTVME) Reglamento de radio y televisión en materia electoral Disponible en: <https://bit.ly/2GUwWYq> (consulta: marzo de 2018).

# Mirada Legislativa

Núm. 143

Mirada Legislativa Número 143

Equidad en la contienda electoral en cuanto a espacios en radio y televisión. Retos y perspectivas.

Elaboración:

**Israel Palazuelos Covarrubias**  
**Christian Uziel Gacía Reyes**

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo,

del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Cómo citar este documento:

Palazuelos Covarrubias, Israel; García Reyes Christian Uziel “Equidad en la contienda electoral en cuanto a espacios en radio y televisión. Retos y perspectivas”, *Mirada Legislativa*, No. 143, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 24 p.

# Instituto Belisario Domínguez

## Comité Directivo

**Presidente** Senador Manuel Barlett Díaz  
**Secretario** Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca  
**Secretario** Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
**Secretario** Senador Marlon Berlanga Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
**Director General de Análisis Legislativo**

### Investigadores:

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo  
Mtro. Cornelio Martínez López  
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Sáenz  
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel  
Mtro. Christian Uziel García Reyes  
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland  
Mtra. Lorena Vázquez Correa  
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez  
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias  
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

### Diseño Editorial:

Denise Velázquez Mora



[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

Donceles No. 14, Centro Histórico,  
C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,  
Ciudad de México